NO PAPER RIGHTS

REIMPRESSION INTERDITE

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

VOLUME

VOLUME

1

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada

Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks

« Intacts pour les générations futures »?

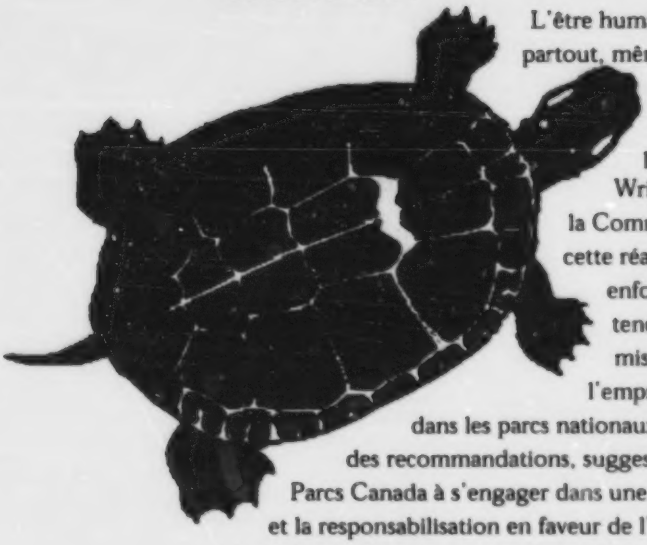
Protection de l'intégrité écologique
par les parcs nationaux du Canada

Volume I : le temps d'agir

Canada

101-02921/

La couverture :



L'être humain a laissé son empreinte partout, même dans les milieux que les Canadiens considèrent comme « sauvages ». Cette photo, prise par Pamela Wright, la vice-présidente de la Commission, met en lumière cette réalité : l'empreinte de pied enfoncé dans un tapis de mousse tendre. Le rapport de la Commission souligne l'envergure de l'empreinte écologique, évidente dans les parcs nationaux du Canada, mais propose des recommandations, suggestions et solutions pour aider Parcs Canada à s'engager dans une ère nouvelle où les actions et la responsabilisation en faveur de l'intégrité écologique permettront d'atteindre le but fondamental de protection des lieux les plus spéciaux du Canada, pour le bénéfice des générations futures.

L'image de la tortue : Plusieurs peuples autochtones croient que sa grande longévité procure à la tortue connaissances et sagesse. Selon la culture Haudenasaunee , la Femme Céleste a créé le monde sur le dos d'une tortue. L'Amérique du Nord est désignée « l'Ile de la Grande Tortue » par plusieurs peuples autochtones. L'image de la Tortue a été insérée partout dans le rapport en tant que symbole de sagesse, de respect et des liens traditionnels avec la Terre.

Référence à citer :

Agence Parcs Canada. 2000. « Intacts pour les générations futures »? Protection de l'intégrité écologique par les parcs nationaux du Canada. Vol. I « Le temps d'agir ». Vol. II « Une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada ». Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Ottawa (Ontario)

N° de catalogue : R62-323/2000-1
ISBN : 0-662-64714-9

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000

TABLE des MATIÈRES

Lettre à la ministre v

Remerciements vi

Volume I : Le temps d'agir 1

Dédicace : Aux visionnaires 1

Ce rapport 2

Les parcs nationaux du Canada 3

Une crise? Quelle crise? 5

Les parcs nationaux à l'heure des choix 8

Pourquoi avons-nous besoin de parcs nationaux? 9

Le temps d'agir : Parcs Canada 13

Le temps d'agir : la population canadienne 18

La voie à suivre 19

Défis et points saillants 20

Signatures 22

Le 15 février, 2000

L'honorable Sheila Copps,C.P., députée
Ministre du Patrimoine canadien

Madame la Ministre,

Alors que la plupart des gens considèrent que les parcs nationaux du Canada, en raison même de leur désignation, constituent des refuges que rien ne peut altérer, vous avez pressenti que leur protection n'était pas aussi assurée que la population canadienne pouvait le croire et qu'un examen en profondeur du réseau tout entier était devenu nécessaire.

En novembre 1998, prenant appui sur les travaux du Groupe d'étude de la vallée de la Bow dont le rapport vous avait été remis en 1996, vous avez confié à la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada le mandat d'examiner les enjeux liés à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux afin de vous conseiller sur la voie à suivre.

Les résultats de notre étude confirment vos impressions : nos parcs nationaux sont menacés par des stress venant tant de l'intérieur que de l'extérieur des parcs. À moins d'agir dès maintenant, la dégradation se poursuivra dans l'ensemble du réseau.

Nous en sommes venus à cette conclusion en interrogeant des représentants de Parcs Canada, et leurs partenaires, ainsi que des représentants des collectivités rencontrés dans le cadre d'ateliers tenus dans des parcs nationaux et des villes avoisinantes, d'un océan à l'autre. Nous avons complété nos connaissances au contact de gens qui travaillent dans des parcs, fréquentent des parcs, vivent à proximité d'un parc ou habitent une région urbaine. Nous avons aussi beaucoup appris au contact d'Autochtones, d'organisations non gouvernementales, d'agriculteurs et d'éleveurs, ainsi que de représentants des industries minière, forestière, touristique et autres.

Toutes les personnes que nous avons rencontrées s'entendent pour affirmer que la mission prioritaire de Parcs Canada est de protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada de façon à ce qu'ils demeurent **intacts pour les générations futures**.

Nous décrivons dans notre rapport des problèmes et défis que Parcs Canada doit surmonter dans l'exécution de son mandat et nous applaudissons aussi ses succès.

Notre rapport se veut avant toutes choses un appel à l'action, un défi que nous lançons à vous et à vos collègues, à l'Agence Parcs Canada ainsi qu'à tous les Canadiens, pour que cette mission prioritaire soit remplie et que nous soyons tous à la hauteur de notre responsabilité collective à l'égard des parcs nationaux – et des générations futures.

Nous avons beaucoup appris au cours de ce grand périple. Ce fut un privilège dont nous vous remercions.

Il est maintenant temps d'agir.

Le président,
Jacques Gérin

Remerciements

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada tient à remercier de leur contribution toutes les personnes qui ont pris le temps de soumettre des communications à la Commission, soit verbalement, soit par écrit, ou de fournir des renseignements sur demande ou à la suite d'arrangements contractuels. Nous avons eu le privilège, d'un bout à l'autre du Canada, de nous mettre à l'écoute de centaines d'individus préoccupés par l'avenir des parcs nationaux du Canada. Qu'ils proviennent de représentants gouvernementaux ou de porte-parole d'organisations non gouvernementales, d'Autochtones, d'industriels, d'agriculteurs, de forestiers, d'universitaires ou de membres du personnel des parcs, tous ces commentaires nous ont paru le fruit d'une grande perspicacité et d'une mûre réflexion. Cette réponse de même que les suggestions que nous avons reçues ont dépassé nos attentes; notre rapport en témoigne. La Commission désire remercier tout spécialement les membres du personnel de l'Agence Parcs Canada pour leur franchise, leur honnêteté et leur dévouement, sans lesquels la Commission n'aurait pu mener son travail à bonne fin.

Nous remercions aussi de tout cœur les membres du secrétariat de la Commission, qui ont travaillé sans relâche pour obtenir des renseignements, organiser les réunions, les ateliers et les déplacements, en plus de contribuer à nos travaux de mille et une façons.

Note de la rédactrice

Les membres de la Commission, les conseillers internationaux et les membres du secrétariat ont collaboré individuellement à ce rapport par leurs mots, leurs idées et leur énergie. Même si la rédaction n'a pas été le fait d'une seule personne, certains membres se sont chargés de rédiger des chapitres particuliers. Les textes ne sont pas homogènes à dessein, mon intention ayant été de permettre aux voix passionnées des membres de la Commission de s'adresser directement au lecteur.

Les membres de la Commission ont inclus de nombreuses citations provenant de documents publiés, ou de commentaires soumis verbalement ou par écrit au cours des nombreuses réunions et rencontres qui ont eu lieu dans les parcs nationaux ou ailleurs au pays. Puisque nombre de ces commentaires ont été transmis confidentiellement, afin que les sujets délicats puissent être traités ouvertement et franchement, la Commission a jugé bon de ne pas révéler l'identité de leurs auteurs, mais de préciser simplement qu'il s'agissait en pareils cas d'un « commentaire soumis à la Commission ».

Dans la présentation des deux volumes du rapport, j'ai utilisé les conventions suivantes:

- les textes en italique indiquent une citation intégrale ou sa traduction;
- les encadrés sont de courts textes qui se distinguent du texte principal par des lignes horizontales à leur sommet et à leur base. Ils présentent de l'information ou des détails supplémentaires pour compléter le texte principal;
- les recommandations de la Commission sont mises en évidence par une bande noire au début de chaque groupe.

Photos

Blackbird Design : pages 4 (haut), 5; Parcs Canada : pages 6 (haut), 7, 17 (haut); J. Pleau/Parcs Canada : page 12, 18; H. Quan : pages 4 (bas), 11, 15, 16; P. Wilkinson : pages 3, 6 (bas), 8, 9, 10, 13, 17 (bas); P. Wright : couverture, page 2.

Production

Rédaction/révision : Holly Quan, Calgary
Traduction : Marc Thibaudeau, Calgary
Edition française : Gaétane Tardif, Québec
Conception et production : Blackbird Design, Calgary
Pré-presse : Signature Press Inc., Calgary
Impression : Imprimerie St-Joseph, Ottawa/Hull
Distribution : DLS, Membre de la Corporation St-Joseph

« Intacts pour les générations futures »? Protection de l'intégrité écologique par les parcs nationaux du Canada
Volume I : le temps d'agir

« Nous avons tous, chacun de nous, quelques lieux privilégiés pour appréhender le monde, pour juger de notre position sur la planète, pour saisir la ligne de fusion du temps et de l'espace. »
Pierre Morency, 1992

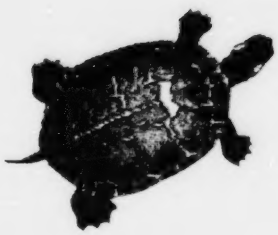
Dédicace: Aux visionnaires

Les parcs nationaux du Canada ont été créés pour protéger à perpétuité des territoires qui rappellent aux Canadiens le sens profond de leur identité.

Les parcs nationaux suscitent en nous des sentiments d'espoir pour l'avenir. Ils nous aident à comprendre le passé. Ils démontrent l'attachement que les Canadiens ont avec la terre et l'état dans lequel nous la conservons. C'est dans les parcs que nous retrouvons cette partie de notre être qui vibre à la vue des grands espaces et de la nature sauvage et majestueuse.

Le Canada a bénéficié de l'engagement consenti par de nombreux Canadiens d'hier et d'aujourd'hui en faveur des parcs nationaux. Ces parcs, qui font l'envie du monde entier, où Canadiens et visiteurs de l'étranger peuvent célébrer, apprécier et découvrir la nature, constituent un patrimoine durable que nous devons à ces visionnaires.

Qui sont ces visionnaires? Il s'agit tout d'abord des premiers explorateurs qui, éblouis par la beauté spectaculaire des paysages remarquables du Canada, jetèrent les bases du réseau de parcs nationaux. Puis ce sont les représentants des gouvernements à tous les échelons qui ont pris les mesures énergiques nécessaires pour établir et protéger les parcs nationaux. Il ne faut pas oublier, au nombre de ces visionnaires les autochtones et les gouvernements des Premières Nations, qui apprécient la valeur des lieux sauvages et peuvent nous en apprendre beaucoup sur le respect et le sens des responsabilités.



Sont autant de visionnaires les gens qui aiment la nature sauvage et se dévouent, au sein d'organisations non gouvernementales, de groupes communautaires et d'autres organismes, pour défendre les parcs nationaux. Les dirigeants de ces groupes, en collaboration avec l'industrie forestière, celle de l'agriculture et d'autres secteurs, ont fait montre de prévoyance et de générosité en aidant à protéger nos parcs nationaux par leur influence et leurs décisions.

Le personnel des parcs nationaux mérite pour sa part des éloges particuliers. En effet depuis la création du premier parc en 1885, le personnel des parcs nationaux s'est dévoué pour assurer la protection de ce réseau de parcs, qui représente aujourd'hui de nombreux paysages typiques du Canada. Soumis à de nombreuses pressions venant de divers milieux afin qu'il règle d'épineuses questions d'aménagement et de conservation, le personnel de Parcs Canada continue à chercher les moyens d'améliorer l'intendance des parcs nationaux. Grâce à leur vision, leur détermination, leur sens de l'innovation et la passion qu'il vouent à la nature sauvage du Canada, les efforts de beaucoup d'entre eux ont été couronnés de succès.

Finalement, chaque Canadien a contribué à sa façon à l'histoire des parcs nationaux. Nous attachons beaucoup de valeur à la nature sauvage, et les parcs comptent parmi les plus importants symboles de notre identité nationale. Dans un avenir très proche, une génération tout au plus, nos propres actes et décisions auront déterminé dans quelle mesure nous aurons joint les rangs des visionnaires.

Activité d'interprétation sur les insectes aquatiques

Ce rapport

La Commission sur l'intégrité écologique a été créée en novembre 1998 par l'hon. Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, afin de cerner les enjeux, de faire le point sur l'approche de Parcs Canada pour assurer le maintien de l'intégrité écologique et enfin, de recommander des améliorations. Les membres de la Commission ont visité des parcs nationaux représentatifs du réseau pour discuter avec le personnel et d'autres Canadiens intéressés. Sur place, ils ont constaté les problèmes et facteurs de stress qui menacent nos parcs nationaux, et recherché les solutions les plus appropriées.

Définition de l'intégrité écologique

La Commission définit l'intégrité écologique comme suit:

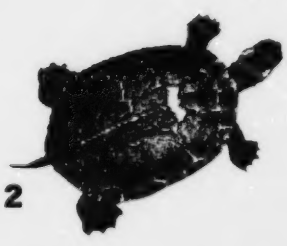
« C'est l'état d'un écosystème jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie, plus précisément par la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que par le rythme des changements et le maintien des processus écologiques. »

Bref, les écosystèmes sont intègres lorsque leurs composantes indigènes (plantes, animaux et autres organismes) et leurs processus (tels que la croissance et la reproduction) sont intacts.

Un rapport détaillé comportant des recommandations précises adressées à la ministre et à l'Agence Parcs Canada constitue le fruit de ce périple. La Commission a voulu cependant partager l'essentiel des résultats de ses travaux et la portée de ses recommandations avec un auditoire plus vaste. Par conséquent, le rapport de la Commission se présente en deux volumes:

- « Volume I: le temps d'agir » est un document d'ensemble sur les valeurs que nous risquons de perdre en raison des menaces sérieuses qui pèsent sur nos parcs nationaux; il précise le rôle que chaque Canadien et particulièrement chaque membre de Parcs Canada peuvent jouer et les principales mesures que chacun peut prendre pour contrer ces menaces.
- « Volume II: une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada » cerne des enjeux et problèmes particuliers et formule des recommandations précises à l'intention de la ministre et de Parcs Canada sur les moyens à prendre pour apporter les solutions qui s'imposent.

Bien que l'Agence Parcs Canada soit chargée des canaux historiques, des lieux historiques nationaux et d'autres lieux ou structures, le terme « Parcs Canada », tel qu'il est employé dans ce rapport, vise les services et directions dont relèvent les parcs nationaux.



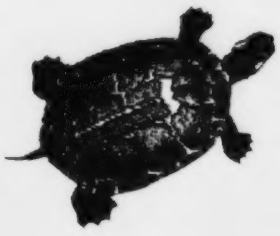
La réserve de parc national Pacific Rim, dont la nature paraît vierge, est néanmoins menacée par de nombreux stress écologiques.

Les parcs nationaux du Canada

Le réseau de parcs nationaux du Canada est vaste: on en comptait 39 au moment d'écrire ces lignes. Ils représentent 25 des 39 régions naturelles terrestres du pays. De Terra-Nova, dans l'est, à Gwaii Haanas, dans l'ouest, et de Quttinirpaaq, à l'extrémité nord de l'île d'Ellesmere, à Pointe-Pelée dans le sud, ce réseau à nul autre pareil fait la fierté des Canadiens. Il comprend des sites du patrimoine mondial (tels que Gros-Morne, Wood Buffalo et les quatre parcs des Rocheuses). Les zones humides protégées dans certains de nos parcs sont reconnues pour leur importance internationale et leur forte productivité biologique (par exemple, la plaine Old Crow dans le parc national Vuntut). D'autres parcs font partie d'un réseau international de réserves mondiales de la biosphère (réserve de la biosphère internationale Waterton-Glacier et réserve de la biosphère du Mont-Riding.)

Nous avons besoin d'un modèle écologique pour l'ensemble des parcs nationaux du Canada. L'étude sur la vallée de la Bow à Banff a sonné la charge, aussi avons-nous l'intention de rallier les troupes dans tous les parcs du Canada pour assurer que la préservation de leur intégrité écologique soit prioritaire.

L'hon. Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, octobre 1999



Banff, dont l'établissement sous le nom de parc national des Montagnes-Rocheuses remonte à 1885, fut le premier parc national au Canada – et l'un des premiers au monde. La Division des parcs du Dominion (aujourd'hui l'Agence Parcs Canada) a été mise sur pied en 1911 et fut la première organisation au monde chargée de gérer des parcs nationaux. Au fil des ans, le Parlement a ajouté de nombreux parcs au réseau, dont vingt depuis 1970, soit plus de la moitié du total actuel.

Les mots suivants figuraient déjà dans la première Loi sur les parcs nationaux, adoptée en 1930: « *(les parcs sont) par les présentes dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance... et... les parcs nationaux doivent être entretenus et utilisés de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures* » . Ainsi nous était léguée l'obligation de protéger les parcs.

Le réseau de parcs nationaux du Canada est un reflet de la démarche de protection de la nature qui se développe en Amérique du Nord depuis 125 ans. L'idéte de créer des parcs nationaux prit forme à la fin des années 1800, au cœur de la révolution industrielle; on considérait cette mesure comme un antidote aux effets de l'industrialisation débridée. Au Canada, le parc national des Montagnes-Rocheuses, à l'instar du parc Yellowstone aux États-Unis,

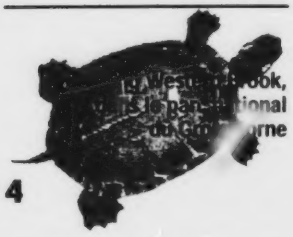
Le lac Cameron, situé dans le parc national des Lacs-Waterton

Le parc national Kejimkujik remporte un prix d'écologie

En novembre 1999, le parc national Kejimkujik et son gestionnaire des sciences et des écosystèmes ont reçu du Conseil canadien des aires écologiques le prestigieux Gold Leaf Award, accordé en reconnaissance « des efforts et des réalisations hautement remarquables qui ont contribué considérablement à la conservation et à la compréhension de la diversité écologique du Canada ». Le parc Kejimkujik a obtenu ce prix notamment en raison du développement d'une méthode scientifique améliorée concernant la conservation des écosystèmes.

Selon le président du Conseil canadien des aires écologiques, « l'impact et les répercussions de l'activité scientifique dans le parc débordent très largement les limites officielles de l'aire protégée. Kejimkujik représente bien plus que le parc national lui-même; c'est le catalyseur qui a permis à beaucoup d'organismes et de professionnels de jumeler leurs talents et connaissances spécialisées pour se pencher sur des dossiers aussi difficiles que les précipitations acides et la biodiversité. »

Extrait d'un article paru dans le Yarmouth Vanguard du 16 novembre 1999

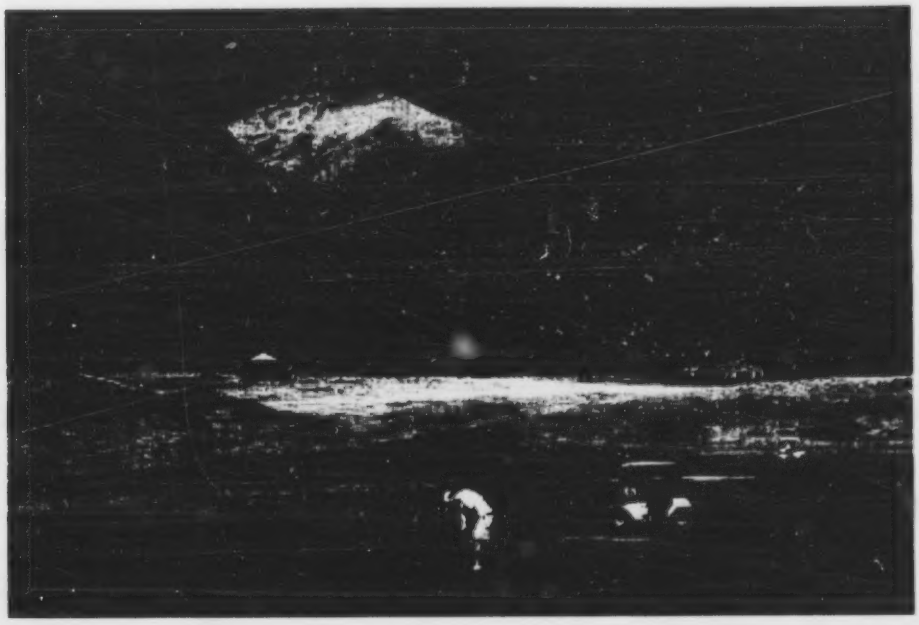


fut créé pour préserver la beauté naturelle de certains lieux pour qu'elle soit appréciée par la population.

Les parcs nationaux furent bientôt perçus comme étant des refuges pour la conservation de la faune autant que celle des paysages. La première étude sur les animaux sauvages fut effectuée à Banff un an seulement après la création du parc. À cette époque, la mise en place de structures importantes pour accueillir les nombreux visiteurs ne suscitait pas d'interrogations en ce qui concerne la protection de la faune. D'autres parcs ont été établis expressément pour la protection de la faune (le parc national Wood Buffalo en est un exemple). Des processus naturels tels que le feu, dont les conséquences étaient jugées désastreuses, furent supprimés. Des prédateurs, que l'on croyait « mauvais, » furent exterminés. Des poissons exotiques furent introduits pour favoriser la pêche sportive.

Au cours des années 1960, alors que les connaissances écologiques se développaient, on adopta la première politique sur les parcs nationaux afin d'orienter les méthodes de protection et l'activité humaine. Avec le temps, on reconnut l'importance des prédateurs pour l'écosystème et l'on comprit que le feu était un processus naturel qui contribuait au renouvellement de la forêt.

A la même époque, au-delà des limites des parcs, les terres étaient soumises à des formes de développement de toutes sortes; sous l'effet de la croissance des villes, de l'agriculture et de l'industrie, elles ont été radicalement modifiées. Pour sa part, la conservation, en tant que discipline scientifique, a évolué. Nous comprenons maintenant mieux les fonctions des écosystèmes et les stratégies de conservation, ce qui modifie nos attitudes à propos des parcs nationaux, ainsi que de la préservation et de l'utilisation des ressources à l'extérieur des aires protégées. Nous savons dorénavant que les espaces sauvages du Canada ne sont pas illimités et que même les endroits protégés ne sont pas à l'abri de changements indésirables.



Le golf est au nombre des activités pratiquées dans le parc national des Lacs-Waterton.

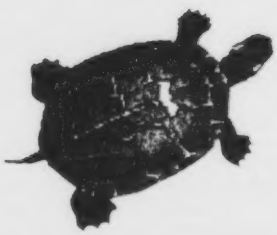
Une crise? Quelle crise?

Si Parcs Canada et les provinces n'y consacrent pas plus d'efforts, nos parcs de montagnes ressembleront aux Alpes, des paysages d'une grande beauté, mais sans aucune intégrité écologique.

Commentaire soumis à la Commission par un chercheur scientifique

La Terre évolue à une cadence rapide. Au moment même où la Commission ébauchait son rapport, la planète franchissait le cap des six milliards d'habitants; on prévoit qu'elle atteindra neuf milliards de personnes dans 50 ans seulement. L'activité humaine est tellement dominante que la plupart des écosystèmes du monde ploient sous le stress. L'être humain laisse son empreinte partout, sur les sols, les bassins hydrographiques et les aquifères et, à une plus grande échelle, sur les océans et le climat.

Les plantes et les animaux qui partagent la planète avec nous subissent les effets dramatiques de cette cohabitation. Ainsi, d'après une estimation de l'Union mondiale pour la nature (UICN), une espèce végétale sur huit est menacée d'extinction dans le monde.



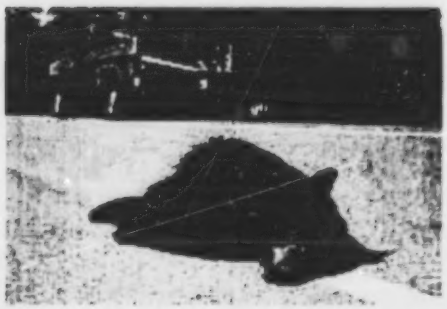
De nombreux Canadiens sont convaincus que les parcs nationaux abritent des forêts et une toundra sans fin, des lacs immenses et de grands fleuves ainsi que des terres protégées qui s'étendent au-delà de l'horizon. Or les apparences sont souvent trompeuses: de graves problèmes se cachent derrière cette merveilleuse façade de pics majestueux, de lacs miroitants, de glaciers étincelants et des vagues qui déferlent sur les plages avec fracas.

Les Canadiens croient, souvent à tort, que les milieux sauvages sont illimités et que ce sont des milieux intègres, non modifiés par l'action de l'être humain. En fait, les parcs nationaux sont menacés par de nombreux stress, dont un bon nombre proviennent de l'extérieur des parcs, voire de l'extérieur du pays. Parcs Canada, dans son Rapport sur l'état des parcs de 1997, a même relevé d'importantes menaces dans presque tous les parcs nationaux du pays; des 38 parcs compris dans le réseau à ce moment-là, tous sauf un ont signalé la présence de stress et la perte d'intégrité écologique.

Le Canada, et nos parcs nationaux, font partie d'un monde où les changements environnementaux et les perturbations sont légion. Comme la faune et les processus naturels font fi des frontières artificielles, les perturbations qui

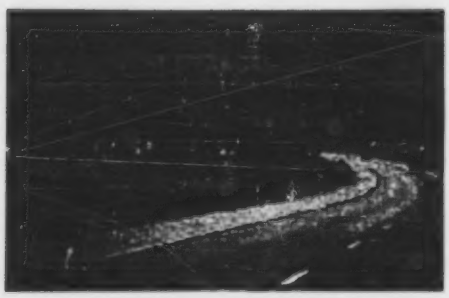
prennent leur origine à l'extérieur des parcs nationaux influent sur les écosystèmes des parcs. Nos parcs nationaux sont des symboles de notre identité – mais ce sont aussi des indicateurs écologiques. En fait, les stress écologiques observés à l'intérieur des parcs nationaux nous avertissent de la présence d'agressions beaucoup plus répandues et bien plus graves qui se répercutent déjà sur une bonne partie du territoire canadien.

Ours noir heurté à mort dans le parc national du Mont-Riding



Voici quelques-uns des enjeux d'origine interne et externe auxquels les parcs du Canada sont confrontés.

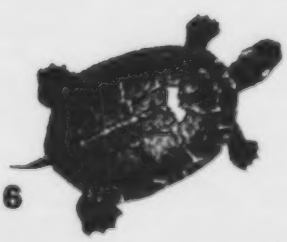
• **Disparition d'habitats** - au Canada, plus de 90 pour cent des forêts carolinienne ont fait place à des terres agricoles ou à des lotissements urbains. Dans les Prairies, 99 pour cent des communautés d'herbes hautes indigènes et 75 pour cent des prairies d'herbes mixtes ont disparu. Dans le Canada Atlantique, 65 pour cent des marais littoraux ont été drainés ou remblayés. Dans la zone boréale du pays, seulement 35 pour cent des forêts n'ont pas été perturbées. Un grand nombre d'espèces canadiennes sont menacées de disparition, en raison notamment de la perte d'habitats.



Routes fragmentant le paysage à proximité du parc national des Îles-de-la-Baie-Georgienne.

• **Fragmentation d'habitats** – la fragmentation des habitats restants est aussi grave que leur disparition. Beaucoup d'espèces, du grizzli à l'écureuil volant en passant par la salamandre, survivent difficilement dans des habitats fragmentés.

La fragmentation se produit (même à l'intérieur des parcs) en raison du développement urbain, d'installations diverses, des sentiers, des routes et des voies ferrées. Les routes et voies ferrées sont d'ailleurs directement responsables de la mort d'animaux sauvages. Des centaines de grands mammifères ainsi que des milliers d'oiseaux, d'amphibiens et d'autres espèces animales sont tués chaque année sur les routes des parcs.



- **Perte de grands carnivores** – partout au Canada, notamment dans la partie sud, de grands carnivores disparaissent ou sont absents, ce qui perturbe complètement les cycles et rapports de dépendance entre prédateurs et proies. Même si les grands carnivores sont protégés à l'intérieur des parcs nationaux, ils sont menacés par des facteurs de stress tels que l'activité humaine et le développement à l'intérieur des parcs, de même que la chasse, l'utilisation des terres et d'autres sources de stress présentes à l'extérieur des limites des parcs.

  De l'Ontario aux provinces Atlantiques, les loups ont complètement disparu des parcs nationaux, sauf dans le parc Pukaskwa et celui de la Mauricie. Dans l'Ouest canadien, on ne trouve plus de loups dans le parc Elk Island ni dans celui des Prairies. Dans plusieurs parcs nationaux (Mont-Riding, de la Mauricie, Banff et des Lacs-Waterton), les populations restantes survivent difficilement.

- **Pollution atmosphérique** – les polluants aéroportés, ceux qui par exemple sont à l'origine des précipitations acides, produisent des effets nocifs dans de nombreux parcs. Le Canada Atlantique et le Sud du Québec ont été baptisés le « tuyau d'échappement de l'Amérique du Nord » parce qu'il sont situés en aval des grandes régions urbaines et industrielles du continent. Après plus de deux décennies de recherches effectuées dans le parc national Kejimkujik, on a constaté que le faible pH des eaux de ce parc est associé à la baisse des succès de reproduction de l'omble de fontaine. Le parc des Îles-de-la-Baie-Georgienne et celui de la Mauricie demeurent exposés à un risque d'acidification qui surpasse la capacité du milieu à tamponner les sulfates et autres composés acides.

- **Pesticides** –les pesticides épandus à l'extérieur des parcs sont détectés à l'intérieur de leurs limites. Mentionnons le toxaphène, utilisé en abondance (à l'extérieur des parcs nationaux) jusque vers la fin des années 1970. Ce pesticide peut nuire au fonctionnement du système endocrinien, endommager les poumons, le foie et les reins, et causer le cancer, des troubles du développement ainsi que des difficultés au niveau de l'appareil génital et du système immunitaire. Or, selon des recherches effectuées au parc national Banff, le toxaphène est présent dans le zooplancton du lac Bow; de plus, les

Grand héron

concentrations de toxaphène trouvées dans les touladis sont jusqu'à 20 fois supérieures à celles détectées dans les autres poissons de ce lac, et jusqu'à 1000 fois supérieures à celles de poissons d'autres lacs du parc.

Par ailleurs, une étude menée dans le parc national de la Mauricie a démontré que le sang et les plumes des huards du parc contiennent de hauts niveaux de mercure; le niveau de mercure dans les plumes y est plus élevé qu'à tous les autres endroits où des tests ont été effectués en Amérique du Nord. Les niveaux de mercure trouvés dans les huards du parc national Kejimkujik sont également élevés; une telle condition réduit les chances de succès de la nidification. Le DDT est un autre pesticide dont les niveaux sont considérables dans les sédiments lacustres et couleuvres fauves du parc national de la Pointe-Pelée. Une corrélation a été établie entre les niveaux élevés de DDT et la réduction des populations de grenouilles ainsi que la perte d'espèces dans plusieurs autres parcs et réserves fauniques le long de la rive nord du lac Érié.

Disparition d'espèces dans le parc national de la Pointe-Pelée

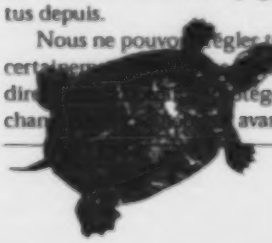
L'évolution de la biodiversité du parc national de la Pointe-Pelée est un exemple des enjeux importants auxquels les parcs nationaux du Canada sont confrontés.

Depuis 1900, environ 20 espèces de reptiles et d'amphibiens ont disparu de ce parc de l'Ontario, l'un des plus petits au Canada. Différentes causes sont à l'origine de ce déclin surprenant, mais dans plusieurs cas, ces disparitions ne sont pas très bien comprises. Les facteurs de disparition d'espèces comprennent:

- la faible superficie et l'isolement – la superficie du parc ne suffit pas à soutenir des populations viables de certaines espèces. En effet, le parc de la Pointe-Pelée est isolé au milieu de terres intensivement cultivées, de routes et d'habitations. Il constitue le seul îlot de forêt carolinienne protégé à l'intérieur d'un parc national;
- les polluants – le DDT était utilisé en abondance dans les années 1960 pour lutter contre les moustiques; des niveaux résiduels élevés expliqueraient la disparition de certaines espèces. En outre, des programmes de surveillance des eaux souterraines et des réseaux d'égouts révèlent que des quantités excessives de composés d'azote et de phosphore ont été transportées par les eaux souterraines et ont pollué les marais du parc. Dans certaines zones, les quantités excessives d'éléments nutritifs pourraient provenir directement de chalets construits par le passé, du nombre élevé de visites et, par conséquent, de la forte densité d'installations d'élimination des eaux usées dans les eaux souterraines par le biais de systèmes septiques vétustes;
- la surutilisation – compte tenu des taux de fréquentation passés, c'est-à-dire plus de 750 000 personnes par année, et des taux actuels, soit plus de 400 000 personnes, l'activité humaine continue d'avoir des incidences importantes sur ce parc de faible superficie. L'aménagement d'un plus petit nombre de sentiers et la consolidation d'installations et de services ont permis d'améliorer la situation depuis quelques années – et de réduire volontairement le nombre de visiteurs – mais les incidences se poursuivent en raison de la clientèle nombreuse qui continue de fréquenter le parc.

Parmi les espèces disparues du parc de la Pointe-Pelée, mentionnons le ouaouaron, autrefois largement répandu. En effet, il y a quelques années à peine, les visiteurs qui déambulaient sur la promenade des marais pouvaient entendre les concerts tapageurs d'une multitude de ouaouarons, qui se sont tus depuis.

Nous ne pouvo[illegible]régler tous les problèmes de la planète, mais nous pouvons certain[illegible]s que nous avons nous-mêmes créés et qui affectent dir[illegible]tégées. Nous pouvons difficilement plaider la cause de chan[illegible] avant d'avoir réglé nos propres problèmes.



- **Espèces exotiques** – les espèces exotiques envahissantes, qu'elles soient végétales ou animales, causent des problèmes dans les parcs partout au Canada. Par exemple, dans le parc national de la Pointe-Pelée, l'alliaire officinale envahit les forêts caroliniennes et prend le dessus sur les espèces indigènes. Dans le parc national du Mont-Riding, le grand nombre d'espèces végétales exotiques répandues dans les prairies de fétuque scabre est une source de préoccupation puisque ces espèces envahissantes gagnent du terrain sur les plantes indigènes. Enfin dans le parc national du Gros-Morne, l'orignal et le lièvre d'Amérique, introduits à Terre-Neuve il y a plusieurs décennies, modifient la dynamique des habitats et de la végétation à l'intérieur du parc.
- **Surutilisation** – les niveaux croissants d'activité humaine dans la plupart des parcs nationaux ont donné lieu à une fréquentation excessive, à une surutilisation des infrastructures (les stations de traitement des eaux usées par exemple), au sur-développement et à une myriade d'autres problèmes qui entraînent la détérioration de la qualité de l'air et de l'eau, l'érosion ainsi que la dégradation d'habitats fauniques. Autre exemple, dans chaque vallée du parc national des Lacs-Waterton, une route a été construite ou un sentier a été tracé – sinon les deux.

Plus de 14 millions de visites sont enregistrées annuellement dans les parcs nationaux. Seuls les parcs situés dans les zones les plus nordiques n'ont pas encore été soumis à une demande aussi élevée. Compte tenu d'un taux de croissance annuelle prévu d'environ 4,5 pour cent, ce chiffre doublera dans 15 ans seulement. Comment nos parcs pourront-ils supporter une telle fréquentation?

Le parc national Wood Buffalo site du Patrimoine mondial.

Il est peu probable que la biodiversité des aires protégées se maintiendra si elles sont entourées d'habitats dégradés qui limitent le flux génétique, modifient les cycles des éléments nutritifs et de l'eau, et produisent des changements climatiques régionaux et mondiaux qui pourraient entraîner la disparition de ces « parcs-ilôts ». Les aires protégées doivent être intégrées aux processus régionaux d'aménagement du territoire.

Traduction d'un extrait de Parks for Life: Report of the IV World Congress on National Parks and Protected Areas, 1992

Les parcs nationaux à l'heure des choix

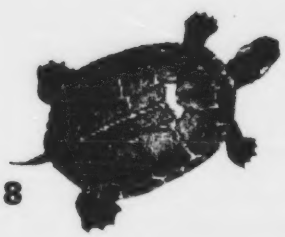
Comment en sommes-nous arrivés là? Par définition, les parcs nationaux ne sont-ils pas des endroits protégés que nous croyons à l'abri des effets du développement et de la pollution? Afin que les parcs nationaux demeurent intacts, la notion de leur protection a été consacrée dans la Loi sur les parcs nationaux de 1930; le terme « intégrité écologique » a par la suite été cité dans la Politique de gestion de Parcs Canada en 1979 et dans la loi de 1988 modifiant la Loi sur les parcs nationaux.

Il est vrai que l'intégrité écologique est l'élément fondamental du mandat de Parcs Canada, mais Parcs Canada ne peut s'acquitter de ce mandat s'il ne jouit pas de l'appui des Canadiens de tous les milieux. Bien que beaucoup de gens se soient portés à la défense des aires protégées (l'apport de plusieurs d'entre eux est reconnu dans la dédicace au début de ce rapport), les Canadiens, dans l'ensemble, n'ont pas entièrement compris les responsabilités individuelles et collectives qu'ils doivent assumer pour la protection des parcs.

Il est inutile de faire porter le blâme sur nos prédécesseurs. Cependant, les processus naturels et les écosystèmes étant mieux compris aujourd'hui, nous devons reconnaître que les activités passées sont à l'origine d'une grande partie des tensions actuelles. Nous pouvons prendre appui sur ce nouveau degré de compréhension pour améliorer l'intégrité écologique de nos parcs nationaux et la préserver.

Des changements profonds sont nécessaires. L'avenir des parcs nationaux doit être envisagé non plus en fonction d'une lente régression de l'intégrité écologique, mais plutôt dans une perspective de restauration et de renouveau. Nous devons réapprendre à assumer nos responsabilités envers les parcs et les paysages qui les entourent. Nous devons également réapprendre à respecter la vie et la valeur intrinsèque des systèmes naturels.

Les problèmes qui menacent les parcs nationaux du Canada ne signifient pas qu'un « désastre » est imminent. Ils indiquent néanmoins la présence de stress, dont certains sont extrêmement intenses. Ces stress sont réels et graves, même s'ils ne sont pas nécessairement visibles ou immédiats. La nature est capable d'absorber bien des chocs, mais sa résilience n'est pas infinie. Sans une plus grande attention et la réorientation des priorités, nous perdrons l'occasion qui nous est donnée de restaurer l'intégrité écologique de nos parcs.

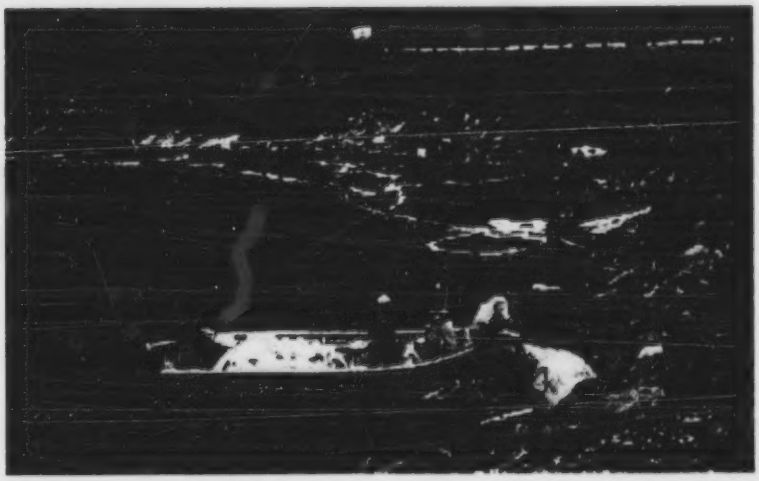


Des choix s'imposent pour nos parcs. Si nous persistons dans la voie suivie jusqu'à maintenant, nous risquons de perdre à tout jamais la possibilité de séjourner dans les milieux sauvages protégés qui nous sont si chers. Les Canadiens seront coupés de ce patrimoine unique qui leur appartient, et les générations futures ne pourront jouir de parcs restés « intacts. » La protection de nos parcs nationaux est une tâche ardue que nous ne pouvons confier exclusivement à Parcs Canada. Tous les Canadiens doivent participer à cette entreprise.

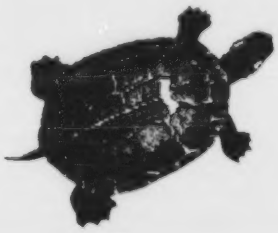
Chose certaine, il ne faut plus hésiter. Si nous continuons de ne pas tenir compte de l'intégrité écologique, elle disparaîtra purement et simplement.

Commentaire soumis à la Commission

Le Canada est un pays riche. Notre énorme territoire est peuplé d'une faune abondante qui ferait l'envie de la plupart des pays. Nous sommes ingénieux, novateurs et fiers du caractère réfléchi et pondéré de nos processus décisionnels. Par-dessus tout, nous sommes très attachés à notre nature sauvage. Si le Canada ne peut réussir son développement en protégeant ses milieux sauvages sacrés, quel autre pays pourra le faire?



Déversement d'hydrocarbure menaçant le parc national du Gros-Morne



Pourquoi avons-nous besoin de parcs nationaux?

Le Canada a choisi de préserver et de protéger la nature sauvage en créant des parcs nationaux. Les raisons pour lesquelles nous apprécions les parcs varient d'un individu à l'autre. Elles ont toutes en commun cependant le fait de s'inspirer de la diversité de la vie ou des beautés naturelles et de l'importance culturelle des parcs. Ces caractéristiques distinguent ces territoires des terres environnantes. Pour plus de 70 pour cent des Canadiens, les parcs nationaux sont des symboles d'identité nationale. Si les parcs nationaux devaient se détériorer de telle sorte qu'on ne les distinguait plus des territoires aménagés qui les entourent, la valeur des parcs disparaîtrait aux yeux des Canadiens. Ces changements menaceraient l'esprit même de notre pays.

Malgré l'importance que nous attachons aux milieux sauvages, les parcs nationaux et les écosystèmes sont sous-évalués, ou plutôt, mal évalués dans notre économie de marché. Nous savons que nous avons besoin d'aires protégées et de milieux sauvages, mais ce besoin s'articule souvent avec difficulté. En fait, comme la valeur de nos parcs est littéralement « inestimable, » elle demeure inconnue.

Les parcs nationaux jouent des rôles multiples: ils protègent les processus écologiques et biologiques, contribuent à la préservation de la biodiversité, accueillent des centres de recherche et d'enseignement, procurent des retombées économiques et sont indispensables en termes de loisirs, de spiritualité, de culture, d'histoire et d'esthétique. Les parcs sont donc essentiels à plusieurs égards.

Protection des processus écologiques

Les parcs et les aires protégées procurent aussi des avantages considérables aux collectivités qui demeurent à l'extérieur de ces territoires. La protection de bassins hydrographiques et l'absorption du dioxyde de carbone sont des exemples de processus écologiques ou de services assurés par les parcs nationaux. De plus, les parcs soutiennent des espèces végétales et animales en agissant comme refuges et pépinières pour la revitalisation des populations de ces espèces à l'extérieur des aires protégées.

Si nous conservons les systèmes qui soutiennent la vie – climat, qualité de l'air, qualité et quantité d'eau, cycle des éléments nutritifs, formation des sols, diversité biologique – nous assurerons à la longue la sécurité de notre propre avenir économique et social.

Caribou près d'une route principale dans le parc national du Gros-Morne

Les parcs nationaux en tant que témoins écologiques

Les parcs nationaux permettent d'évaluer le changement: c'est d'ailleurs leur rôle le plus important. Lorsque nous nous livrons à la coupe du bois, à la pêche ou à l'agriculture, nous devons pouvoir compter sur de tels repères pour assurer la durabilité de ces activités. Les milieux sauvages possèdent une valeur intrinsèque, mais leur rôle en tant que points de comparaison est encore plus important parce qu'il permet de comprendre comment ces activités se répercutent sur le reste du paysage. Les parcs nationaux sont à ce titre un élément vital d'une stratégie globale de durabilité.

Commentaire soumis à la Commission

Protection de la biodiversité

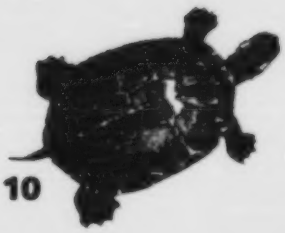
La préservation de la biodiversité a été reconnue comme étant une mission urgente pour l'humanité, tel que déclaré dans la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, signée à Rio de Janeiro en 1992. Puisque le Canada a signé cette convention internationale, il lui incombe de protéger la biodiversité, les plantes et les animaux, ainsi que les habitats et processus qui les soutiennent. Malgré cet engagement, des espèces végétales et animales continuent de disparaître, pour toutes sortes de raisons allant de la perte d'habitats aux effets de la pollution.

Le Canada est bien placé pour renverser la vapeur, notamment en créant de nouveaux parcs et en assurant la viabilité des parcs actuels. En tant que noyaux d'un paysage à la fois protégé et manipulé, les parcs nationaux peuvent contribuer considérablement au maintien de la biodiversité dans les régions naturelles qu'ils représentent. Choyé par un vaste réseau de parcs nationaux et d'autres aires protégées, le Canada doit néanmoins prendre la responsabilité d'assurer la conservation de la biodiversité.

Centres de recherche et d'enseignement

Du comportement des animaux sauvages aux processus naturels, en passant par les communautés végétales et les interactions écosystémiques, les parcs nationaux offrent des occasions exceptionnelles d'apprentissage sur le fonctionnement de la nature non influencée par l'activité humaine. En comprenant plus à fond les aspects scientifiques des processus naturels, nous sommes à même de mieux saisir les répercussions de l'activité humaine à l'extérieur des aires protégées et de déterminer des seuils d'acceptabilité pour le changement, c'est-à-dire le degré auquel nous sommes disposés à modifier un écosystème avant de réviser nos méthodes d'exploitation d'une ressource. Les parcs nationaux et les aires protégées sont des milieux hautement favorables à l'apprentissage de l'écologie. Nous avons déjà raté un certain nombre d'opportunités. Mentionnons à titre d'exemple les prairies d'herbes indigènes du Canada, presque complètement disparues avant que quiconque ne songe à les protéger et à les étudier; en conséquence, le parc national des Prairies se voit obligé de restaurer des communautés végétales sans disposer de connaissances approfondies à leur sujet.

Grâce aux recherches et aux connaissances acquises dans les parcs nationaux, nous pouvons



Kayakistes pratiquant leur activité dans la réserve de parc national Gwaii Haanas/ site du patrimoine Haida

La raison fondamentale pour laquelle nous devons préserver ce qui reste de nature sauvage sur terre et en mer est le symbolisme de l'acte en soi, la reconnaissance implicite de valeurs qui vont au-delà de notre humanité et qui ne devraient pas être détruites, une expression d'étonnement devant ce monde grandiose auquel nous devons la vie et que nous ne pourrons recréer s'il disparaît.

Stan Rowe, Home Place, 1990

contribuer à l'amélioration de la gestion et de la restauration des paysages aménagés ou dégradés situés à l'extérieur des parcs et aires protégées. Les parcs offrent aussi des possibilités éducatives, sous forme de recherches, de centres et programmes d'interprétation, de programmes de diffusion externe et de contacts directs avec les milieux sauvages.

Lieux dignes d'appréciation et de célébration

Les milieux sauvages sont solidement ancrés dans la mentalité canadienne. Même si la majorité d'entre nous sommes des citadins, nous avons fait de la notion de nature sauvage (la « sauvagité ») un élément dominant de notre identité nationale, de notre unité nationale et de notre fierté nationale. Nous nous plaisons à l'idée que les milieux sauvages qui nous accueillent dès la sortie de nos villes et villages font du Canada un meilleur pays du simple fait qu'ils existent. Même nos pièces de monnaie sont frappées à l'effigie de paysages et d'animaux sauvages.

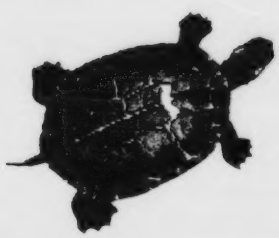
Nos parcs nationaux sont des paradis pour la pratique d'activités récréatives, où l'on peut s'arracher à l'environnement urbain pour se mesurer à la nature par des activités physiques ou, au plan plus émotif, profiter d'un temps d'arrêt. La notion d'utilisation et de jouissance par les humains est inhérente à celle des parcs nationaux.

La valeur émotive et spirituelle des parcs ne s'exprime pas en termes monétaires, mais plutôt en termes de liens affectifs, de satisfaction, de mise en contexte et de respect. Nos besoins spirituels et culturels, notre soif de connaissance de l'histoire et notre souci d'esthétisme sont satisfaits, en partie du moins, au contact de la nature sauvage. Nous recherchons ce contact afin de replacer nos vies et nos entreprises dans un contexte naturel global. Les milieux sauvages sont, en outre, une source d'inspiration musicale, artistique et littéraire. La spiritualité de ces endroits spéciaux satisfait les besoins de notre humanité depuis des milliers d'années.

Enfin, il nous arrive parfois d'avoir simplement besoin d'un lieu de paix et de tranquillité, où nous pouvons nous retirer en silence, admirer les étoiles et entendre autre chose que la cacophonie des bruits de tous les jours.

Valeurs économiques

Les parcs constituent une source de revenus pour les collectivités rurales, par le biais d'emplois dans les parcs mêmes ou, au plan régional, dans les nombreuses entreprises de tourisme, d'entretien ou d'aménagement d'infrastructures associées aux parcs; ils représentent un facteur de diversification de l'économie locale. De plus, les parcs attirent des visiteurs de partout au Canada et de nombreux pays du monde. Ces visiteurs contribuent de façon croissante à l'économie canadienne. En agissant comme



Surveillance des mouvements de populations de loup au parc national de La Mauricie.

aires de dissémination, les parcs soutiennent également les espèces du paysage environnant et créent par le fait même une valeur économique pour l'avenir, aux fins de subsistance ou de récolte commerciale de tout un éventail de produits.

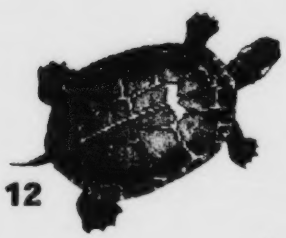
La création d'emplois est loin d'être la seule retombée économique des parcs. Selon des études effectuées en Ontario, les Canadiens qui visitent les parcs en tirent des avantages considérables sur le plan du bien-être physique, ce qui contribue à réduire le coût des soins de santé. De plus, un grand nombre de cours d'eau prennent naissance dans les parcs nationaux; la valeur économique d'abondantes réserves d'eau de qualité est incommensurable.

Valeur intrinsèque de la nature

Tous les points soulevés jusqu'ici au sujet de la valeur des parcs nationaux ont en commun la perspective suivante: il s'agit de valeurs attribuées par la société. Selon cette perspective, les parcs n'ont une valeur que si l'on peut en tirer des avantages, même intangibles. Plusieurs cultures occidentales ont divisé le monde en éléments humains et non humains; elles ont supposé que tout ce qui n'est pas humain doit servir l'humanité et n'est qu'objet d'exploitation et de gain.

Or la nature possède une valeur intrinsèque. Toutes les espèces et tous les écosystèmes naturels méritent d'être respectés pour ce qu'ils sont et non seulement pour leur utilité ou leur capacité de satisfaire aux besoins de la société.

Afin d'assurer la survie de la faune et de la nature, si chères aux Canadiens, nous devons exiger que les institutions dont les actes ont la capacité d'agir sur la nature fassent preuve d'un respect fondamental à l'endroit de cette dernière et de ses processus, ainsi que d'un engagement véritable pour la coexistence de toutes les espèces et de tous les êtres vivants.



Employés de Parcs Canada discutant avec des membres de la Commission dans le parc national du Mont-Riding.

Le temps d'agir: Parcs Canada

Insistons pour que l'humanité et la nature aient le droit de coexister dans des conditions saines, favorables, diversifiées et durables.

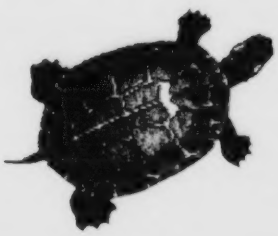
Nilsen, 1993

Il est inutile de s'apitoyer sur le passé; nous devons nous tourner résolument et lucidement vers l'avenir. Une occasion remarquable s'offre à nous. Les Canadiens peuvent contribuer à la réputation du Canada, pays respecté dans le monde entier, en faisant preuve de leadership pour la préservation de nos parcs nationaux en tant que patrimoine canadien et mondial, et en tant que lieux spéciaux qui méritent d'être protégés pour leur valeur intrinsèque. Ensemble, nous devons prendre nos responsabilités, modifier nos façons de faire et aller de l'avant.

La Loi sur les parcs nationaux et les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada énoncent clairement le concept de veiller à ce que les parcs nationaux demeurent intacts, plus précisément de protéger leur intégrité écologique. Une responsabilité particulière incombe à Parcs Canada en vue de ce changement, parce que le soin des parcs nationaux lui a été confié. L'heure est venue pour Parcs Canada d'assumer pleinement son rôle de protection de nos parcs nationaux et d'agir en conséquence.

Il s'agit d'une opportunité unique pour Parcs Canada de replacer l'intégrité écologique au premier rang de ses objectifs, et ce, dans tous les aspects de sa gestion. Cette évolution nécessitera la participation non pas d'une seule personne ou d'un seul palier de l'organisation, mais celle de l'ensemble des employés. La Commission est d'avis que Parcs Canada peut s'appuyer sur l'engagement personnel du grand nombre de ses employés. Parcs Canada doit compter sur ses 3000 employés qui défendent l'idéal des parcs et obtenir aussi le soutien des 30 millions de Canadiens.

Dans le deuxième volume de ce rapport, la Commission formule de nombreuses recommandations d'ordre stratégique et opérationnel à l'intention de la ministre et de Parcs Canada, en faveur d'une nouvelle orientation axée sur la restauration de l'intégrité écologique de nos parcs nationaux. Ces recommandations sont réparties en plusieurs catégories:



- veiller à ce que la protection de l'intégrité écologique soit au premier rang des priorités quant à tous les aspects de la gestion des parcs nationaux;
- réorienter la démarche de Parcs Canada afin que l'Agence:
  - favorise une culture d'apprentissage qui valorise l'acquisition et l'utilisation de connaissances au plan des sciences naturelles et sociales comme moyen de comprendre et de maintenir les processus écologiques;
  - transmette ces connaissances à tous les Canadiens pour leur utilité et leur bénéfice;
- redonner un rôle aux peuples autochtones au sein des parcs nationaux du Canada;
- promouvoir la protection des écosystèmes qui entourent les parcs nationaux, en établissant des partenariats stratégiques avec les autres paliers de gouvernement, les organisations non gouvernementales, les collectivités, les industries et les propriétaires fonciers; il sera ainsi possible d'établir des principes de gestion plus durable des paysages environnants, y compris un réseau national d'aires protégées dont le niveau de protection varierait d'une aire à l'autre;
- communiquer à tous les Canadiens la valeur des parcs nationaux et leur faire connaître les mesures que la population peut prendre pour contribuer à la protection de ces lieux spéciaux.

Voici, en résumé, les éléments les plus importants que Parcs Canada doit entreprendre pour assurer la protection de l'intégrité écologique:

Faire de l'intégrité écologique sa toute première priorité

L'intégrité écologique doit devenir le filtre à travers lequel passe toutes les actions et décisions ayant un effet sur les parcs nationaux. Le caractère prioritaire de la protection de l'intégrité écologique est clairement énoncé dans la Loi sur les parcs nationaux, la Loi sur l'Agence Parcs Canada et les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada. Dans la réalité de tous les jours cependant, la primauté de l'intégrité écologique pour la réalisation du mandat n'est pas généralement comprise ni observée. De fait, par le passé, cette primauté n'a pas orienté les processus décisionnels de Parcs Canada, ce qui s'est traduit par l'érosion de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Dorénavant, Parcs Canada doit défendre sans équivoque l'intégrité écologique dans tous ses actes et décisions, et assurer que la protection de l'intégrité écologique constitue le point focal de tous les membres du personnel.

Créer une capacité d'acquisition de connaissances

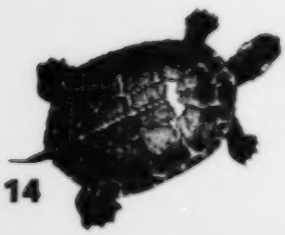
La protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux a souvent échoué en raison du manque de données et d'information, du manque de capacité en sciences naturelles et sociales, et du manque de rigueur scientifique dans les activités de gestion des parcs. Parcs Canada doit apprendre en agissant, c'est-à-dire se doter, sur le plan des sciences naturelles et sociales, d'une plus grande capacité de gestion adaptative. Parcs Canada doit reconnaître que des incertitudes existent, ne pas perdre tous ses moyens pour autant, puis aller de l'avant en recueillant des données, en se dotant de la capacité nécessaire pour comprendre ces données et en créant des mécanismes de mesure, d'évaluation et d'apprentissage.

D'autre part, les connaissances sont le fondement de solides programmes et messages d'enseignement, d'interprétation et de diffusion externe. Parcs Canada peut jouer un rôle clé dans l'éducation des Canadiens au sujet de l'intégrité écologique et de l'utilisation durable des ressources naturelles. La formation de partenariats avec les universités, les industries, les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même qu'avec les Autochtones, favorisera l'acquisition de connaissances au sein de Parcs Canada et lui conférera un mécanisme de partage de ses connaissances écologiques.

À la défense de la conservation

Que Parcs Canada joue un rôle de gestion passif ne suffit pas. Nos parcs nationaux ont absolument besoin d'une organisation désireuse de défendre avec énergie et vigueur les valeurs du patrimoine canadien.

Commentaire soumis à la Commission



Visiteurs menaçant par inadvertance les espèces de la zone intertidale dans la réserve de parc national Gwaii Haanas/site du patrimoine Haida.

Gérer activement en fonction de la conservation

Compte tenu de l'influence considérable des êtres humains sur les parcs nationaux, Parcs Canada doit intensifier les mesures de gestion active de ces territoires afin de maintenir les composantes et procédés écologiques, et les restaurer au besoin. Les initiatives de gestion active doivent faire l'objet de recherches, d'appuis et de surveillance pour que leur efficacité soit assurée.

Former de véritables partenariats avec les Autochtones

Plus de la moitié des terres maintenant protégées par les parcs nationaux du Canada ont été réservées avec la participation directe des peuples autochtones. Parcs Canada et les Canadiens en général ne font que commencer à reconnaître le rôle des Autochtones dans tous les parcs nationaux.

Grâce aux expériences de réconciliation ainsi qu'au rétablissement du respect et des liens de collaboration, Parcs Canada et ses partenaires autochtones pourront s'éloigner des attitudes et activités fondées sur la revendication des droits, et adopter des attitudes et des actes qui privilégient le sens des responsabilités. Un tel exemple ne peut qu'inspirer l'ensemble des Canadiens à effectuer un virage semblable. À mesure que s'accroît le respect des Canadiens envers les Autochtones, nous comprenons davantage l'éthique et les activités traditionnelles de ces peuples dans les parcs nationaux. La création de véritables partenariats entre Parcs Canada et les peuples autochtones permettra d'assurer la protection de ces lieux sacrés et servira d'exemple à suivre pour les autres Canadiens.

Défendre la création d'un réseau d'aires protégées

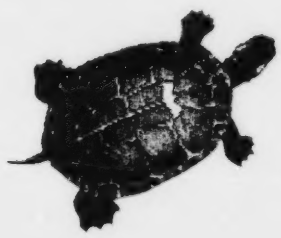
Ce n'est qu'en gérant les terres de manière durable, ainsi que l'air, l'eau, les sols et les processus qui les lient les uns aux autres, que nous pourrons protéger les espèces animales et végétales.

Les parcs nationaux ne peuvent assurer à eux seuls la biodiversité ou l'intégrité écologique du Canada. Pour remplir leur mandat, les parcs nationaux doivent s'intégrer dans un paysage géré de manière durable et comprenant un réseau complet d'aires protégées. Afin de créer un tel paysage, le personnel des parcs nationaux

---

Contrairement à d'autres aspects des programmes de l'Agence, le financement insuffisant des programmes à vocation écologique ne produit pas des répercussions immédiates, ce qui en fait des cibles faciles quand vient l'heure de comprimer ou de reporter des investissements.

Commentaire du Centre de services de Parcs Canada, Ontario



doit être autorisé, et incité, à défendre les intérêts et les valeurs des parcs nationaux, en formant des partenariats et des réseaux d'entente de façon à ce que, à l'instar des écosystèmes naturels, l'ensemble soit plus important que la totalité de ses parties. Reconnaître le besoin de conserver les écosystèmes qui englobent les parcs suppose l'obligation de rendre compte, de communiquer, de négocier et de se respecter mutuellement, tant au sein de Parcs Canada qu'entre celle-ci et les autorités ayant compétence sur les territoires adjacents, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Notre réseau d'aires protégées doit être littéralement « plus grand que nature. »

Les Watchmen Haida Gwaii

En 1981, le conseil de la bande de Skidegate et la nation Haida dépêchaient des bénévoles à plusieurs emplacements pour surveiller le patrimoine naturel et culturel qui faisait alors l'objet d'un intérêt grandissant de la part d'un nombre croissant de visiteurs. Ces bénévoles, les « Watchmen », profitaient de l'occasion pour sensibiliser les visiteurs à la culture Haida, sous forme de chants, de récits, de danses et d'information générale.

Ces emplacements ont été déclarés site du patrimoine Haida en 1985 et réserve de parc national en 1988. Une convention sans précédent avec les Gwaii Haanas, approuvée en 1993, a permis d'établir les modalités de gestion conjointe du site entre la nation Haida et le gouvernement fédéral par l'entremise de Parcs Canada. Le programme des Watchmen Haida Gwaii s'est poursuivi grâce à une source de financement obtenue par voie de contrat avec Parcs Canada. Les Watchmen et Parcs Canada ont travaillé main dans la main pour créer un plan de formation et de mise en valeur qui est en voie d'application. Les employés de Parcs Canada à Gwaii Haanas collaborent de près avec les Watchmen et appuient les aspects spirituels et éducatifs du programme.

UTILISER SANS ABUSER

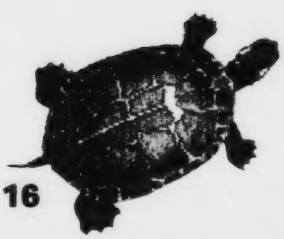
Les parcs nationaux doivent offrir aux visiteurs des expériences enrichissantes et responsabilisantes sans compromettre l'intégrité écologique. Les activités et installations appropriées sont les bienvenues dans les parcs nationaux, mais, défi peut-être plus difficile à relever, Parcs Canada doit prendre les décisions qui s'imposent lorsqu'il s'agit d'éliminer progressivement, de réduire ou d'atténuer les activités et installations qui ne conviennent pas. La fréquentation des parcs nationaux doit être fondée sur le principe du séjour responsable: utiliser sans abuser.

OBTENIR L'APPUI DU PUBLIC EN FAVEUR DE L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

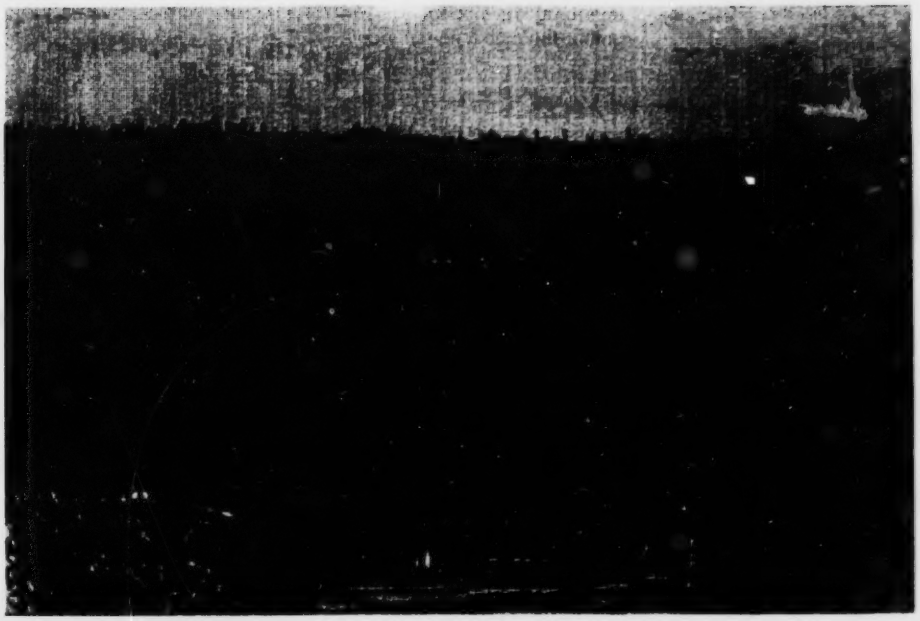
L'appui généralisé du public en faveur de l'objectif de Parcs Canada de protéger l'intégrité écologique dans les parcs nationaux revêt une importance cruciale pour la réalisation du mandat de l'Agence et la poursuite à long terme de cette protection. Les programmes de diffusion dans les régions urbaines (y compris la présence de Parcs Canada dans les parcs urbains, comme celui de la Rouge à Toronto) et les autres moyens de communication, tel qu'Internet, sont d'importance critique pour faire comprendre et accepter les buts de Parcs Canada par les Canadiens. Parmi les outils qui permettent de relier efficacement les citadins à la nature, mentionnons les programmes de diffusion externe centrés sur la sensibilisation à l'environnement et aux choix écologiquement durables; ils montrent comment ces choix soutiennent l'intégrité écologique non seulement dans les parcs nationaux, mais aussi dans l'ensemble du Canada.

Le maintien et la restauration de l'intégrité écologique sont possibles uniquement dans la mesure où le personnel des parcs, les visiteurs, les gestionnaires des territoires voisins et les Canadiens en général comprennent et apprécient la protection et les pratiques durables, et prennent les mesures nécessaires pour les assurer. L'interprétation est donc au cœur de l'élaboration des valeurs fondamentales des parcs nationaux; elle joue un rôle très important dans les communications sur l'intégrité écologique. À cette fin, l'interprétation et la diffusion externe doivent devenir des activités fondamentales de Parcs Canada; elles doivent relever d'un personnel professionnel et être soutenues de façon à ce que ce mandat soit rempli dans les parcs et auprès du public.

Une des premiers membres du groupe Watchmen Haida Gwaii



Terre agricole en bordure du parc national du Mont-Riding



Leadership au sein de l'industrie

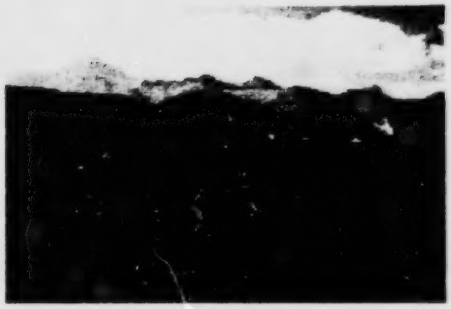
Les parcs doivent devenir des centres d'apprentissage et d'étude des processus écologiques afin que les intervenants désireux de gérer les territoires voisins adoptent les meilleures pratiques écologiques possibles. Les parcs doivent mettre sur pied des groupes de recherche, dans le cadre de partenariats avec les universités et l'industrie, pour acquérir le bagage de connaissances nécessaires.

Commentaire soumis à la Commission par une association industrielle

PRÉVOIR DES RESSOURCES POUR ASSURER L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

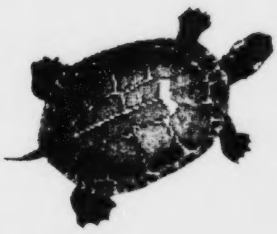
La mise en œuvre réussie des différents programmes, initiatives et recommandations décrits dans le deuxième volume du rapport de la Commission exigera un appui ferme à long terme de la part du gouvernement fédéral sur le plan des finances et des ressources.

Parcs Canada doit appuyer le dévouement de son personnel en affectant les ressources financières et humaines nécessaires à l'avancement de la cause de l'intégrité écologique. Assurer le perfectionnement et le maintien d'une main-d'œuvre compétente et consciente de la nécessité de se ressourcer en permanence nécessitera des améliorations et des investissements, afin d'être en mesure de mieux s'acquitter de sa tâche.



Mine de charbon à ciel ouvert, immédiatement à l'est du parc national Jasper

Coupe de bois à proximité de la réserve de parc national Pacific Rim



Le temps d'agir: la population canadienne

Parc national de la Mauricie

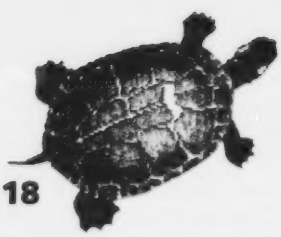
Que peut faire la population canadienne?

Chacun de nous doit veiller à ce que nos parcs nationaux continuent d'occuper une place de choix dans la nature et dans nos cœurs. En travaillant collectivement à la viabilité de nos parcs nationaux, nous pouvons aider nos gouvernements à préserver l'accessibilité des milieux naturels, caractéristique distinctive et intrinsèque de notre identité nationale. Cette mission peut faire en sorte que les merveilles naturelles des différentes régions du Canada puissent être partagées, explorées, aimées et célébrées par tous les Canadiens.

La Commission suggère les mesures suivantes:

Les individus

Plus les Canadiens prendront connaissance des stress qui menacent nos parcs, plus ils appuieront la conservation de l'intégrité écologique. Les parcs nationaux ont besoin de défenseurs de l'environnement, des individus capables de faire des choix éclairés au sujet de l'utilisation des parcs. La Commission incite fortement les Canadiens à s'informer sur les parcs nationaux et sur les moyens à prendre pour appuyer l'intégrité écologique. Utilisons les parcs avec respect et de manière responsable.



Les gouvernements

Environ 95 pour cent du territoire canadien est constitué de terres publiques sous juridiction des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral. La collaboration intergouvernementale est essentielle à la création d'un paysage durable qui englobe une mosaïque d'aires protégées. Influencer les décisions et entreprendre des initiatives ou des aménagements durables font partie d'un nouveau rôle que tous les gouvernements peuvent et doivent assumer afin que les Canadiens continuent d'avoir accès aux expériences de séjour dans la nature.

Les peuples autochtones

Les gouvernements des Premières Nations assument un rôle de plus en plus important dans la mise en valeur d'un paysage durable qui intègre un réseau complet d'aires protégées. La formation de partenariats avec les gouvernements des Premières Nations et les Autochtones, à titre personnel ou collectif, est un critère fondamental de la protection à long terme des parcs nationaux, notamment dans le Nord du Canada, et dans les régions où des ententes sur des revendications territoriales globales ont permis aux peuples autochtones de reprendre la place qui leur revient dans les parcs nationaux. Parcs Canada et plusieurs Premières Nations ont déjà mis sur pied des partenariats novateurs faisant appel à la gestion coopérative d'aires protégées.

Les collectivités

Les agglomérations urbaines et les infrastructures qui en découlent, tant à l'intérieur des parcs nationaux que dans les régions attenantes, sont des sources de stress pour les parcs nationaux en raison de la fragmentation ou de la perte d'habitats, ou des incidences sur la qualité de l'air et de l'eau. Les initiatives communautaires visant à éliminer ou à éviter ces stress peuvent améliorer énormément l'intégrité écologique des parcs nationaux.

Les organisations non gouvernementales

Des organisations nationales, régionales, provinciales et locales se sont déjà mises à la tâche pour promouvoir des partenariats et des accords entre les intervenants clés en vue de la création d'un réseau d'aires protégées. Les organisations non gouvernementales du secteur environnemental jouent un rôle très important dans les initiatives d'aménagement du territoire.

Les propriétaires fonciers

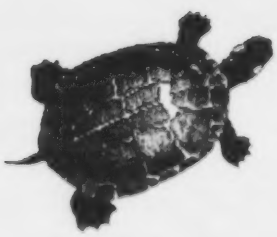
L'intendance des terres par les propriétaires fonciers peut contribuer énormément à la mise en valeur d'un paysage durable et d'un réseau d'aires protégées. Les propriétaires qui optent pour des modes de vie et de gestion durables, et protègent leurs terres par des moyens comme les servitudes de conservation peuvent contribuer énormément, et directement, à la qualité des zones protégées.

Le monde des affaires

La mise en valeur d'un paysage durable dépend de la collaboration et de l'appui de nombreuses entreprises et industries qui procurent des emplois aux Canadiens et leur fournissent des matières et des produits. Le secteur industriel peut contribuer beaucoup au développement durable et à la prise de décisions sur la gestion des terres à l'extérieur des parcs. Le potentiel de partenariats novateurs entre Parcs Canada et différentes industries, telles que la foresterie, l'agriculture et l'extraction de ressources, est absolument formidable.

La voie à suivre

Parcs Canada peut miser sur sa culture d'apprentissage et de promotion des valeurs de conservation pour favoriser la compréhension de ces valeurs par tous les Canadiens. Les aires protégées nous tiennent à cœur; nous devons comprendre qu'elles sont à la fois limitées et menacées. La seule façon de protéger la nature sauvage à long terme est de prendre des mesures durables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs nationaux. La création de partenariats visant à protéger l'intégrité écologique permettra aux parcs nationaux de montrer aux Canadiens combien il importe de penser en fonction de réseaux de collaboration.



La Commission sur l'intégrité écologique croit que les Canadiens veulent traiter toutes les terres de manière respectueuse, en assumant leurs responsabilités, de façon à protéger nos lieux les plus sacrés afin qu'ils restent « intacts pour le plaisir des générations futures. » Il appartient aux Canadiens et à nos gouvernements de prendre un engagement clair et prévoyant en faveur des valeurs véhiculées par les parcs nationaux et les aires protégées. Sans un tel engagement à long terme, la gestion judicieuse de nos parcs n'atteindra pas l'objectif de protection de l'intégrité écologique. Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership à cet égard et suivre la voie tracée par les visionnaires auxquels ce rapport est dédié.

Il est essentiel que les êtres humains aient le loisir d'entrer en contact avec les milieux sauvages. Ces derniers nous proposent un défi, modifient nos perspectives et nous aident à concrétiser notre sentiment d'appartenance au monde qui nous entoure. Les milieux sauvages exercent un puissant effet de transformation sur notre vie.

La Commission recommande avec insistance que les individus, les grandes sociétés, les collectivités, les organisations et les gouvernements assument la responsabilité qui leur revient quant à la protection des lieux sauvages du Canada. En protégeant nos parcs nationaux, nous faisons notre part pour protéger les milieux naturels du monde entier – en fait, nous protégeons l'intégrité écologique **à l'aide** des parcs nationaux.

Nous vivons au sein d'un véritable entrelacement d'écosystèmes. Puisque la plupart d'entre nous sommes des citadins, nos rapports avec la nature sont à tout le moins ténus et notre compréhension de la remarquable interconnectivité de ses éléments est des plus élémentaires. Mais il est possible de redresser la tendance si nous prêtons l'oreille aux signaux d'alarme lancés par nos parcs nationaux en péril. Nous pouvons prendre appui sur nos succès, nos partenariats et les initiatives déjà prises. Ensemble, nous pouvons renouveler nos liens avec les milieux naturels et, par le fait même, collaborer à la protection de nos lieux sacrés, de notre identité nationale et de notre rang dans la collectivité mondiale.

Il est temps d'agir!

Défis

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, dans un esprit de respect, de collaboration et d'amitié, lance à Parcs Canada les défis suivants :

- Concrétiser, dans son esprit et dans sa lettre la notion d'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada.
- Créer un esprit d'apprentissage et de formation pour tous les membres de la grande famille de Parcs Canada, afin que chacun comprenne et reconnaisse la responsabilité qui vous incombe en matière d'intégrité écologique.
- Examiner vos méthodes de travail et rechercher de nouveaux moyens vous permettant d'assumer votre responsabilité à l'égard de l'intégrité écologique.
- Créer de nouveaux outils visant à protéger l'intégrité écologique, en explorant les secrets de la nature, et ce dans un esprit de recherche continue.
- Intégrer les peuples autochtones dans la famille de Parcs Canada en les considérant comme des amis avertis et dignes de confiance, dans un esprit de préservation de l'intégrité écologique.
- Sensibiliser vos voisins à la responsabilité qui vous incombe eu égard à l'intégrité écologique des parcs nationaux.
- Donner corps au concept de l'intégrité écologique en regroupant les lieux naturels isolés en une mosaïque de territoires à l'intérieur desquels l'intégrité écologique est protégée.
- Favoriser le partage et la transmission des connaissances, des valeurs spirituelles et des traditions liées à la terre afin de rehausser l'esprit de l'intégrité écologique.
- Offrir des activités respectueuses de l'intégrité écologique, tout en évitant l'offre d'activités incompatibles.
- En toutes circonstances, traiter la nature avec précaution.
- Mobiliser les capitaux nécessaires au renforcement du concept de l'intégrité écologique, sans lesquels vos obligations à l'égard de la nature ne peuvent être acquittées.

Les membres de la Commission sur l'intégrité écologique s'offrent à collaborer avec vous pour relever ces défis.

Points saillants

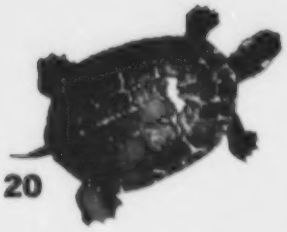
Les points suivants sont extraits des recommandations formulées dans le volume II du rapport de la Commission. Le numéro de référence de la recommandation figure entre parenthèses.

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada recommande que :

Parcs Canada se transforme au moyen de nouvelles structures de formation, de dotation, de prises de décisions et d'imputabilité, confirmant ainsi que l'intégrité écologique est prioritaire au sein des parcs nationaux du Canada et que la responsabilité à son égard incombe expressément à chaque membre du personnel. (2-1, 2-4)

Parcs Canada revoie et simplifie son processus de planification pour y placer l'intégrité écologique au coeur des plans stratégiques et opérationnels. (3-3)

La ministre mandate Parcs Canada de prendre immédiatement les mesures législatives qui s'imposent pour convertir les aires sauvages des parcs nationaux en des zones de milieu sauvage officielles, tel qu'autorisé par la Loi sur les parcs nationaux. (3-11)



Parcs Canada augmente considérablement sa capacité en matière de sciences naturelles et sociales, de planification et d'interprétation afin de pouvoir gérer les parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique et éduquer la société à ce sujet; établisse des partenariats avec le milieu universitaire, les industries, les peuples autochtones et autres institutions de savoir. (4-1, 4-3, 4-4, 4-6)

Parcs Canada prenne des mesures de gestion active lorsqu'il y a des raisons valables de croire que le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique seront compromis faute de ces mesures. Des mesures clés sont requises dans les domaines de la restauration de sites, du brûlage dirigé, de la gestion des espèces et des activités prélèvement. (5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 5-8)

Parcs Canada prenne l'initiative d'une démarche de réconciliation entre les peuples autochtones et Parcs Canada; adopte des politiques explicites pour encourager et appuyer la création de partenariats sincères avec les peuples autochtones du Canada. (7-1, 7-2)

Parcs Canada crée des partenariats qui favorisent la conservation des parcs en tant qu'éléments appartenant à des écosystèmes régionaux plus vastes; recherche la collaboration des provinces et des territoires en vue de l'établissement d'un réseau global d'aires protégées; participe avec les autres gouvernements, les industries et le public à la recherche de solutions visant le maintien de l'intégrité écologique; appuie ces solutions; prévoie un fonds consacré aux initiatives de conservation des écosystèmes qui englobent les parcs; défende les valeurs et les intérêts des parcs à l'intérieur d'écosystèmes plus vastes. (8-1, 9-1, 9-3, 9-6, 2-9)

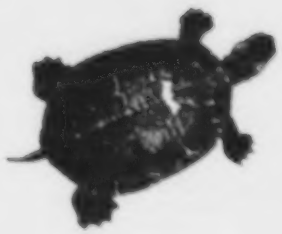
Parcs Canada élabore une stratégie d'interprétation transmettant des messages explicites et cohérents concernant l'intégrité écologique. (10-1)

Parcs Canada cesse le marketing des parcs comme produit de consommation pour se concentrer plutôt sur un marketing appropriés aux valeurs des parcs ainsi qu'à un marketing inverse lorsque nécessaire. (10-7)

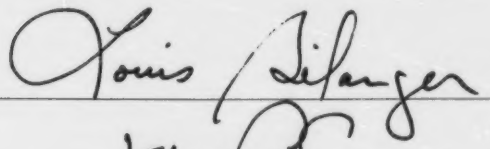
Parcs Canada élabore une politique et mette en œuvre un programme pour l'évaluation des activités admissibles et appropriées dans les parcs nationaux, le maintien de l'intégrité écologique étant le facteur déterminant. (11-1)

Parcs Canada réduise l'incidence de l'emprise humaine dans les parcs nationaux afin que les parcs deviennent des modèles et des lieux privilégiés pour la conception des infrastructures de services et la gestion environnementale. (12-4)

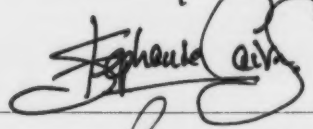
Parcs Canada, après avoir franchi les premières étapes en vue d'améliorer le cadre général de gestion en fonction de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, affecte de nouvelles ressources financières considérables pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission visant l'amélioration de la capacité en matière de sciences et de planification, de la gestion active, de la surveillance écologique, des partenariats avec les peuples autochtones, de l'intendance écologique des grands écosystèmes et de l'interprétation; finance l'établissement et les opérations de nouveaux parcs, à même de nouveaux moyens financiers; favorise les décisions de gestion qui appuient l'intégrité écologique sans égard à la production de recettes. (13-1, 13-2, 13-4, 13-9)



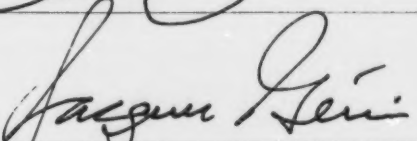
La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada:



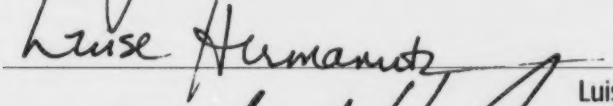
Louis Bélanger



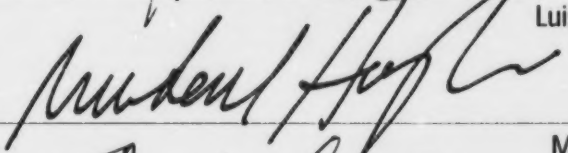
Stephanie Cairns



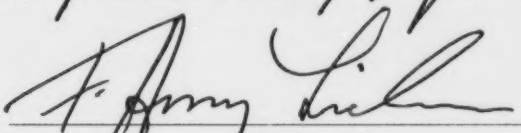
Jacques Gérin, Président



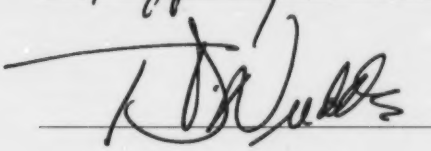
Luise Hermanutz



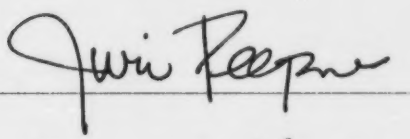
Michael Hough



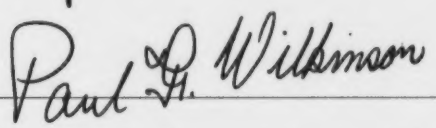
F. Henry Lickers



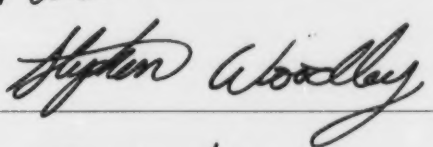
Thomas D. Nudds



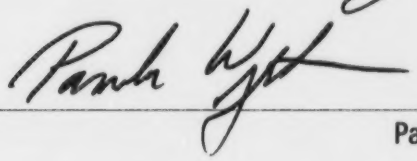
Juri Peepre



Paul F. Wilkinson



Stephen Woodley



Pamela Wright, Vice Présidente

VOLUME

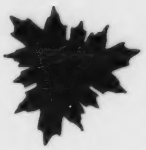
VOLUME

2

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada



Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks

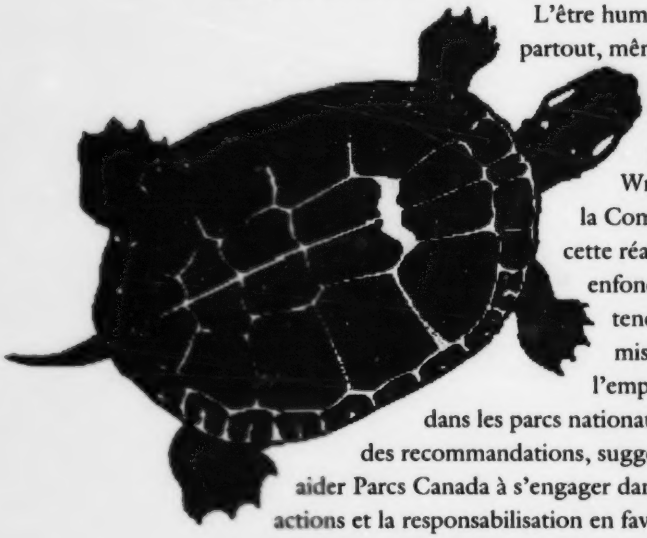
« Intacts pour les générations futures »?

Protection de l'intégrité écologique
par les parcs nationaux du Canada

Volume II : Une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada

Canada

La couverture :



L'être humain a laissé son empreinte partout, même dans les milieux que les Canadiens considèrent comme « sauvages ». Cette photo, prise par Pamela Wright, la vice-présidente de la Commission, met en lumière cette réalité : l'empreinte de pied enfoncé dans un tapis de mousse tendre. Le rapport de la Commission souligne l'envergure de l'empreinte écologique, évidente dans les parcs nationaux du Canada, mais propose des recommandations, suggestions et solutions pour aider Parcs Canada à s'engager dans une ère nouvelle où les actions et la responsabilisation en faveur de l'intégrité écologique permettront d'atteindre le but fondamental de protection des lieux les plus spéciaux du Canada, pour le bénéfice des générations futures.

L'image de la tortue : Plusieurs peuples autochtones croient que sa grande longévité procure à la tortue connaissances et sagesse. Selon la culture Haudenosaunee, la Femme Céleste a créé le monde sur le dos d'une tortue. L'Amérique du Nord est désignée « l'Ile de la Grande Tortue » par plusieurs peuples autochtones. L'image de la Tortue a été insérée partout dans le rapport en tant que symbole de sagesse, de respect et des liens traditionnels avec la Terre.

Référence à citer :

Agence Parcs Canada. 2000. « Intacts pour les générations futures »? Protection de l'intégrité écologique par les parcs nationaux du Canada. Vol. I « Le temps d'agir ». Vol. II « Une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada ». Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Ottawa (Ontario)

N° de catalogue : R62-323/2000-1
ISBN : 0-662-64714-9

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000

TABLE des MATIÈRES

SECTION A : UNE COMMISSION EXAMINE LES ENJEUX

CHAPITRE 1 : Une obligation sacrée

La protection de l'intégrité écologique est une mission vitale 1-2
Une vision pour les parcs nationaux du Canada 1-7
Intégrité écologique : enjeux et concepts fondamentaux 1-8
Principales constatations de la Commission sur l'intégrité écologique .. 1-9
Outils fondamentaux 1-17
Protection de l'intégrité écologique *par* les parcs nationaux 1-19

SECTION B : PARCS CANADA EN TANT QU'ORGANISATION

CHAPITRE 2 : Vers une culture de conservation

Vers une organisation axée sur le savoir 2-2
Cohérence entre l'action de Parcs Canada et son mandat 2-4
Structure, dotation en personnel et prise de décisions 2-9
Obligation de rendre compte 2-13
Politique et Parcs Canada 2-15
Débats internes et défense des parcs sur la place publique 2-16

SECTION C : UNE ORGANISATION SOUCIEUSE D'APPRENDRE

CHAPITRE 3 : Planifier l'intégrité écologique

La gestion adaptative : un outil d'apprentissage 3-1
Cadre de planification actuel 3-3
Modifier le cadre de planification actuel 3-6
Planification à l'échelle des parcs 3-9
Planification à l'échelle nationale 3-17

CHAPITRE 4 :
Développer une capacité d'apprentissage et d'éducation

Une vision scientifique pour les parcs nationaux 4-2
La science : une source de renseignements nécessaire 4-3
Développer une capacité scientifique 4-6
La capacité scientifique externe :
créer des liens dans le milieu scientifique 4-13

CHAPITRE 5 :
La nécessité de recourir à la gestion active et à la restauration

Nouvelles idées, nouvelles démarches 5-1

Rétablissement du feu – Après 50 ans de lutte active 5-4
Restauration d'espèces en péril 5-6
Restauration de sites 5-7
Espèces exotiques 5-8
Activités de prélèvement 5-10
Gestion des espèces surabondantes 5-12

CHAPITRE 6 :
Outils de compréhension et d'évaluation de l'intégrité écologique
Inventaire, recherche et surveillance écologique 6-1
Production de rapports nationaux et à l'échelle des parcs 6-9
Gestion des données et de l'information 6-12

SECTION D : LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES PARCS NATIONAUX

CHAPITRE 7 : Collaborer avec les peuples autochtones
Leçons d'histoire – de l'expulsion à la cogestion 7-2
Vision commune – l'esprit de l'intégrité écologique 7-3
Établir des partenariats sincères 7-4
Activités traditionnelles de prélèvement dans les parcs nationaux : de la revendication des droits à la responsabilisation 7-5

SECTION E : AIRES PROTÉGÉES ET PARTENARIATS

CHAPITRE 8 :
Les parcs nationaux et le réseau canadien d'aires protégées
Divergence des méthodes de protection 8-2
Le réseau de parcs nationaux 8-4
L'établissement de nouveaux parcs nationaux 8-5

CHAPITRE 9 : De la plus petite " île " au plus vaste réseau
Les parcs nationaux, des « îles écologiques » 9-1
Pouvoir d'agir et la responsabilité à l'échelle régionale 9-3
La collaboration régionale et les objectifs nationaux 9-6
Appuyer les partenariats 9-9
Implications légales et économiques 9-14

SECTION F : UTILISATION ET JOUISSANCE

CHAPITRE 10 : Interprétation et communication externe
Questions relatives à l'interprétation 10-2
Interprétation centrée sur l'intégrité écologique 10-3

Auditoires actuels et possibles 10-11
Importance des partenaires en interprétation 10-17
Marketing et intégrité écologique 10-19

CHAPITRE 11 : Jouissance et utilisation appropriée

L'utilisation doit être limitée 11-2
Utilisation admissible et appropriée 11-4
Précédents historiques et utilisations non conformes : clarification .. 11-9

CHAPITRE 12 : Réduire l'empreinte écologique

Design écologique 12-2
Activités quotidiennes 12-10
Évaluation environnementale 12-13

SECTION G : INVESTIR DANS L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

CHAPITRE 13 : La nécessité d'investir

Déterminer les dépenses réelles, une tâche difficile 13-2
Compressions budgétaires 13-2
Conditions préalables à l'affectation de ressources supplémentaires pour l'intégrité écologique 13-9
Ressources supplémentaires 13-11
Ressources supplémentaires pour les nouveaux parcs 13-15
Affectation des fonds de projet 13-16
Politique sur les recettes 13-18

Conclusion : Sauvegarder l'intérêt national

Intacts pour les générations futures 14-1
La voie à suivre 14-3
Les premiers pas 14-4
Signes de réussite 14-5

ANNEXES

Annexe A : Mandat, méthodes de travail et membres de la Commission A:1
Organisation de la Commission et du Secrétariat A:1
Notes biographiques A:3
Annexe B : Glossaire B:1
Annexe C : Rapport du Sierra Legal Defense Fund à la Commission ... C:1
Annexe D : Organigramme de Parcs Canada D:1
Annexe E : Causes importantes relatives aux droits ancestraux E:1
Annexe F : Références bibliographiques et ouvrages complémentaires ... F:1
Annexe G : Sommaire des recommandations G:1

Remerciements

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada tient à remercier de leur contribution toutes les personnes qui ont pris le temps de soumettre des communications à la Commission, soit verbalement, soit par écrit, ou de fournir des renseignements sur demande ou à la suite d'arrangements contractuels. Nous avons eu le privilège, d'un bout à l'autre du Canada, de nous mettre à l'écoute de centaines d'individus préoccupés par l'avenir des parcs nationaux du Canada. Qu'ils proviennent de représentants gouvernementaux ou de porte-parole d'organisations non gouvernementales, d'Autochtones, d'industriels, d'agriculteurs, de forestiers, d'universitaires ou de membres du personnel des parcs, tous ces commentaires nous ont paru le fruit d'une grande perspicacité et d'une mûre réflexion. Cette réponse de même que les suggestions que nous avons reçues ont dépassé nos attentes; notre rapport en témoigne. La Commission désire remercier tout spécialement les membres du personnel de l'Agence Parcs Canada pour leur franchise, leur honnêteté et leur dévouement, sans lesquels la Commission n'aurait pu mener son travail à bonne fin.

Nous remercions aussi de tout cœur les membres du secrétariat de la Commission, qui ont travaillé sans relâche pour obtenir des renseignements, organiser les réunions, les ateliers et les déplacements, en plus de contribuer à nos travaux de mille et une façons.

Note de la rédactrice

Les membres de la Commission, les conseillers internationaux et les membres du secrétariat ont collaboré individuellement à ce rapport par leurs mots, leurs idées et leur énergie. Même si la rédaction n'a pas été le fait d'une seule personne, certains membres se sont chargés de rédiger des chapitres particuliers. Les textes ne sont pas homogènes à dessein, mon intention ayant été de permettre aux voix passionnées des membres de la Commission de s'adresser directement au lecteur.

Les membres de la Commission ont inclus de nombreuses citations provenant de documents publiés, ou de commentaires soumis verbalement ou par écrit au cours des nombreuses réunions et rencontres qui ont eu lieu dans les parcs nationaux ou ailleurs au pays. Puisque nombre de ces commentaires ont été transmis confidentiellement, afin que les sujets délicats puissent être traités ouvertement et franchement, la Commission a jugé bon de ne pas révéler l'identité de leurs auteurs, mais de préciser simplement qu'il s'agissait en pareils cas d'un « commentaire soumis à la Commission ».

Dans la présentation des deux volumes du rapport, j'ai utilisé les conventions suivantes:

- les textes en italique indiquent une citation intégrale ou sa traduction;
- les encadrés sont de courts textes qui se distinguent du texte principal par des lignes horizontales à leur sommet et à leur base. Ils présentent de l'information ou des détails supplémentaires pour compléter le texte principal;
- les recommandations de la Commission sont mises en évidence par une bande noire au début de chaque groupe.

Production

Rédaction/révision : Holly Quan, Calgary
Traduction : Marc Thibaudeau, Calgary
Edition française : Gaétane Tardif, Québec
Conception et production : Blackbird Design, Calgary
Pré-presse : Signature Press Limited, Calgary
Impression : Impremerie St-Joseph, Ottawa/Hull
Distribution : DLS, Membre de la Corporation St-Joseph

Intégrité écologique et politique sur les parcs nationaux : évolution du concept

« Un jour, la population du Canada sera dix fois plus élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui, mais grâce aux parcs nationaux, il sera encore possible à tous les Canadiens de visiter de vastes régions aux paysages parmi les plus spectaculaires du Canada. La beauté de ces lieux sera protégée contre les dégradations; les animaux sauvages, les plantes et les forêts ne seront point perturbés; la quiétude et la solitude de la nature vierge seront préservées ».

James B. Harkin,
Commissaire, Division des parcs du Dominion (v. 1920)

Les parcs nationaux sont par les présentes dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance; dans le cadre de la présente loi et de ses règlements, les parcs nationaux doivent être entretenus et utilisés de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures.

Loi sur les parcs nationaux (1930)

En ce qui concerne le zonage du parc et l'utilisation par les visiteurs, il importe en premier lieu de préserver l'intégrité écologique et, à cette fin, de protéger les ressources naturelles.

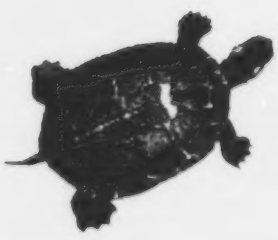
Modifications à la Loi sur les parcs nationaux (1988)

Dans l'acquisition, dans la gestion et dans l'administration des endroits et des programmes du patrimoine, protéger l'intégrité écologique et assurer l'intégrité commémorative occupent la première place. On préserve l'intégrité du patrimoine naturel et culturel en s'assurant que les décisions de gestion qui concernent ces aires spéciales sont prises sur la base de solides pratiques de gestion des ressources culturelles et de gestion des écosystèmes.

Parcs Canada,
Principes directeurs et politiques de gestion (1994)

Attendu qu'il importe dans l'intérêt national...de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux...de subordonner l'usage des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux à leur intégrité écologique et commémorative...de gérer l'utilisation par les visiteurs et les touristes des parcs nationaux et des lieux historiques de manière à la fois à conserver leur intégrité écologique et commémorative et à assurer à la génération présente et aux générations futures une expérience enrichissante de ces lieux naturels et patrimoniaux.

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1998)



SECTION A : UNE COMMISSION EXAMINE LES ENJEUX

CHAPITRE 1 : UNE OBLIGATION SACRÉE

La protection de l'intégrité écologique est une mission vitale

La conservation et la restauration de l'intégrité écologique constituent l'essence du mandat de Parcs Canada en ce qui concerne les parcs nationaux. Un certain nombre de Canadiens n'en sont pas moins préoccupés par l'intégrité écologique de leurs parcs nationaux. En 1998, l'hon. Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, demandait à une commission formée de Canadiens spécialisés dans les sciences écologiques et domaines connexes « *d'évaluer les points forts et les faiblesses de l'approche de Parcs Canada pour le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada et, en tenant compte de cette évaluation, de formuler des conseils et des recommandations sur la meilleure façon d'assurer le maintien de l'intégrité écologique dans tous les parcs nationaux canadiens* ».

Les résultats d'un sondage national effectué en novembre 1999 révèlent que 91 pour cent des Canadiens considèrent qu'il est important pour les gouvernements de prendre des mesures pour protéger les milieux sauvages; 83 pour cent croient qu'il est important pour le Canada d'être perçu comme étant un chef de file international en matière de protection des milieux sauvages et 80 pour cent veulent que des aires protégées soient établies avant que les terres visées soient affectées au développement industriel.

Extrait d'un article de John Turner paru dans The Globe and Mail le 8 décembre 1999

Les membres de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada (la « Commission ») ont visité des parcs nationaux représentatifs du réseau pour discuter avec le personnel et d'autres Canadiens intéressés. Sur place, ils ont constaté les problèmes et facteurs de stress qui menacent nos parcs nationaux, et recherché les solutions les plus appropriées. L'annexe A contient des renseignements sur les membres de la Commission et les méthodes qu'ils ont adoptées pour accomplir leur tâche.

Les Canadiens aiment leurs parcs nationaux. C'est le message sans équivoque que nous avons entendu dans tous les coins du pays au cours de nos recherches sur l'avenir des parcs nationaux. Durant notre périple transcontinental, nous avons rencontré par centaines des employés dévoués de Parcs Canada, des Autochtones, des voisins, des défenseurs et des amis des parcs nationaux qui, en se montrant peu avares de leur temps, ont discuté avec nous de ces lieux sacrés. À leur contact, nous avons saisi la nature des défis que pose la protection des merveilleux parcs nationaux du Canada, pour qu'ils restent intacts. La mission proposée est vitale, urgente et complexe. Atteindre ce but nécessitera le dévouement, la collaboration, la sensibilisation et l'accord de tous les Canadiens, des politiciens aux gestionnaires de parc et des visiteurs aux résidents des agglomérations voisines.

Nos idées sur la voie à suivre sont rassemblées dans ce rapport.

Le lac Cameron, situé dans le parc national des Lacs-Waterton.
Blackbird Design

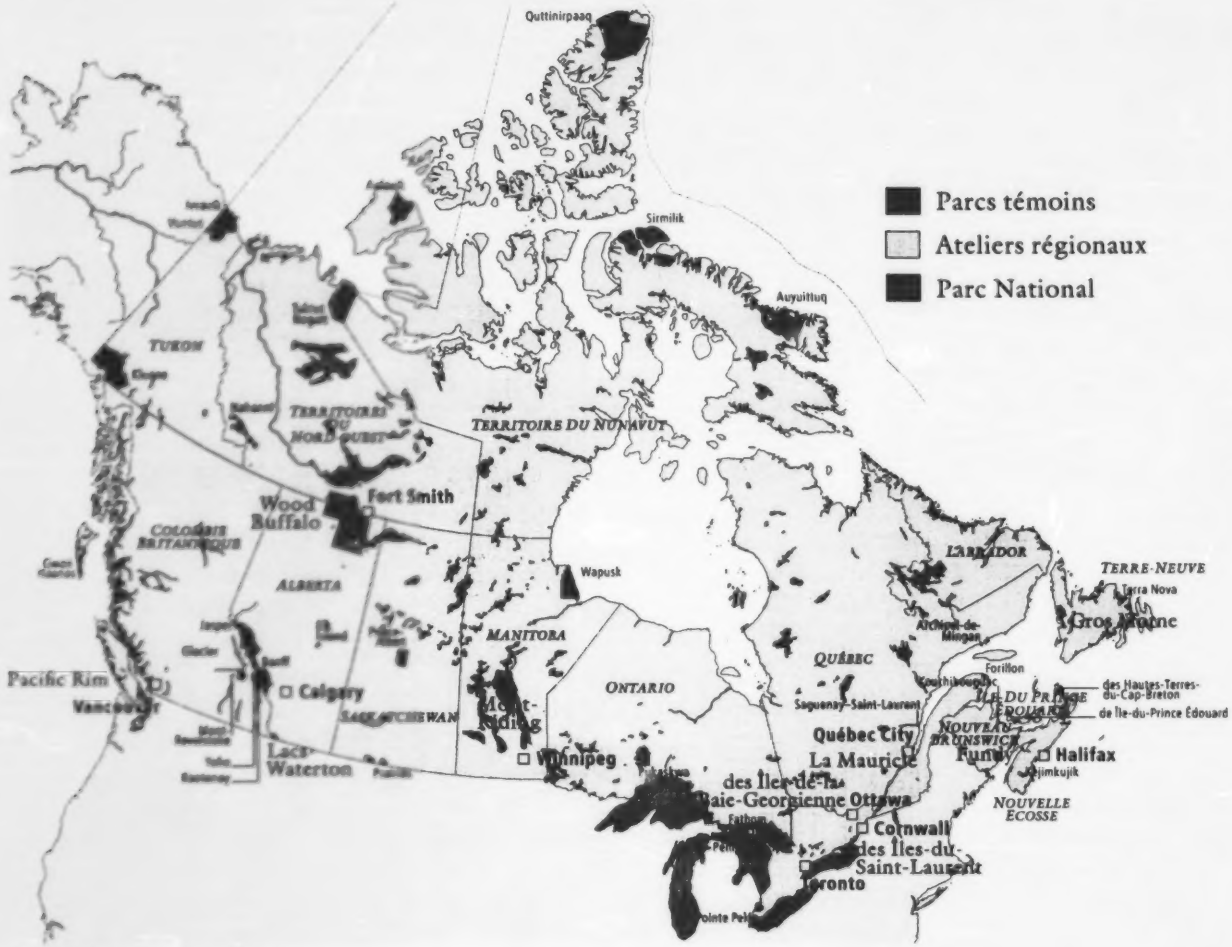
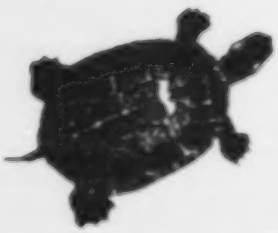


Figure 1-1 Les parcs nationaux du Canada (décembre 1999). Les membres de la Commission ont visité neuf parcs témoins (en rouge).

Les parcs nationaux dans l'esprit des Canadiens

Au Canada, les parcs nationaux sont considérés comme des institutions. Ils tiennent dans la société canadienne un rôle proportionnellement beaucoup plus important que leur superficie par rapport à l'ensemble du territoire canadien. C'est dans les parcs que les Canadiens protègent et apprennent à connaître la diversité vivante de la nature; ils viennent y célébrer leur identité à titre de citoyens de ce pays à nul autre pareil. À l'instar des lieux historiques nationaux et autres lieux du patrimoine culturel où les Canadiens font l'apprentissage de la riche histoire qu'ils partagent avec leurs concitoyens, les parcs nationaux et autres aires protégées permettent aux Canadiens de s'identifier à la diversité géographique et biologique qui définit le peuple canadien — même si dans leur vie quotidienne, citadins pour la plupart, ils semblent entretenir peu de rapports avec la nature.

Les Canadiens croient fermement que leurs villes et villages sont entourés de milieux sauvages sans lesquels le Canada ne serait qu'un pays comme les autres. Or, le mythe de la nature sauvage canadienne est de plus en plus remis en question en raison de profonds changements environnementaux.



Les Canadiens aiment la nature sauvage, à laquelle ils se sentent attachés par des liens spirituels. Bien que ce sentiment d'appartenance ne fasse généralement pas l'objet de célébrations, comme c'est le cas chez les peuples autochtones, les parcs nationaux sont perçus par les Canadiens comme des lieux sacrés. C'est le message qui nous a été livré haut et fort par des gens qui, de toutes sortes de façons, ont tenu à exprimer à la Commission leur fierté et leur passion fervente envers les plus magnifiques paysages du Canada.

Un bon nombre de ces interlocuteurs nous ont parlé de la valeur intrinsèque des parcs; des milieux où la nature évolue comme elle le fait depuis l'aube des temps, où les écosystèmes, les espèces, les variétés génétiques ainsi que les processus écologiques perdurent dans toute leur diversité et complexité; des milieux qui aident à revitaliser les terres environnantes, soumises à une activité plus intense. Dans les parcs nationaux, la nature, ainsi que les espèces et les systèmes qui la composent, sont appréciés pour leur valeur intrinsèque et non pas uniquement pour les services qu'ils rendent au genre humain.

« Nous croyons passionnément que les parcs nationaux recèlent les réponses aux questions les plus troublantes que se pose l'humanité sur son appartenance à la Terre. Ces réponses concernent le besoin de modération, de compassion envers les autres espèces vivantes et les processus qui les soutiennent, ainsi que de prévoyance dans le temps et dans l'espace alors que le présent est assiégé et l'avenir si incertain. Si nous sacrifions notre intérêt personnel en faveur d'un intérêt plus grand – qu'il s'agisse de valeurs écologiques, sociales ou même spirituelles – et tenons à cœur le bien-être de nos successeurs autant que la satisfaction de nos désirs immédiats, ce qui nous semble peu pratique ou réaliste aujourd'hui pourrait bien se révéler possible demain. Les parcs nationaux seront florissants dans la mesure où le pragmatisme sera équilibré par une vision audacieuse ».

Commentaire soumis à la Commission

D'autres personnes nous ont fait part des expériences personnelles qu'elles avaient vécues dans les parcs. Certaines nous ont parlé de traditions familiales et de souvenirs dans lesquels s'enchevêtrent cours d'eau, arbres, montagnes, poissons et animaux sauvages. Pour d'autres encore, les parcs sont des oasis de ressourcement spirituel, des havres de paix, de solitude et d'appréciation de la nature sauvage. Des personnes qui visitent rarement un parc national nous ont dit que le souvenir de ces espaces verts suffisait à les réconforter du simple fait de leur présence, intacts depuis toujours. Enfin, les Autochtones nous ont parlé des valeurs spirituelles et culturelles des parcs, de leur valeur en tant que lieux traditionnels de prélèvement, et de leur profond attachement collectif, de tous temps, à ces valeurs traditionnelles.

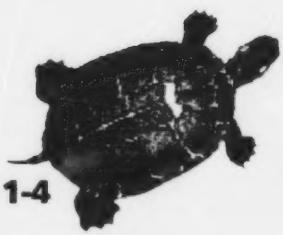
Les commentaires soumis à la Commission vont de pair avec les résultats de sondages d'opinion publique. En effet, 71 pour cent des Canadiens croient que les parcs nationaux font partie des quatre symboles « très importants » de l'identité canadienne, au même titre que la Charte des droits et le drapeau. Ils sont précédés uniquement du système de soins de santé et se classent loin devant l'hymne national, la Gendarmerie Royale du Canada, Radio-Canada et le hockey (Environics, 1997).

Au bénéfice de toute la planète

La gestion des parcs nationaux du Canada est une responsabilité qui ne concerne pas que les Canadiens; c'est aussi une obligation porteuse de grands espoirs pour l'environnement de la planète. En octobre 1999, la population mondiale s'établissait à six milliards d'habitants et l'on prévoit qu'elle atteindra de sept à neuf milliards de personnes d'ici les 50 prochaines années (Worldwatch, le 23 septembre 1999). C'est dans ce contexte de croissance démographique, avec la consommation accrue des ressources et les pressions environnementales qui en découlent, que l'importance mondiale des parcs nationaux canadiens doit être appréciée.

La plupart des pays possèdent un réseau d'aires protégées. Dans un monde turbulent, la valeur des parcs et des aires protégées fait l'unanimité. Nul doute que les aires protégées offrent un moyen pratique de conserver la biodiversité, mais il y a plus : elles font vibrer d'autres cordes sensibles chez l'être humain. En protégeant ces lieux exceptionnels, la société affirme que la nature est plus qu'une ressource à comptabiliser et que ses merveilleuses manifestations méritent d'être préservées pour leur valeur intrinsèque.

Les milieux sauvages sont de plus en plus précieux. Dans beaucoup de régions du globe, il est déjà trop tard pour maintenir de grandes étendues naturelles dans leur état vierge. Vingt pour cent des milieux sauvages du monde sont situés sur le territoire canadien. De toutes les aires sauvages canadiennes protégées, 40 pour cent se trouvent à l'intérieur des parcs nationaux (60 pour cent dans les parcs provinciaux et autres aires protégées). Les parcs nationaux sont donc un élément clé des stratégies de conservation



canadienne et mondiale. Ce rôle écologique international est tellement important que neuf parcs nationaux canadiens font partie des sites du patrimoine mondial. De plus, les parcs nationaux comptent trois sites Ramsar (terres humides d'importance internationale ainsi désignées en vertu d'une convention internationale signée à Ramsar, en Iran). En outre, deux parcs nationaux font partie de réserves de la biosphère établies par l'Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture (UNESCO). Selon le Fonds mondial pour la nature, le Canada renferme un quart des forêts tempérées côtières du monde, un tiers de ses forêts boréales, près de la totalité de ses vieux peuplements de pins rouges et de pins blancs, un tiers de sa population de loups, plus de la moitié de ses caribous de la toundra et deux tiers de ses ours polaires.

Le contexte mondial

Bien que l'importance des parcs nationaux et des aires protégées soit de plus en plus reconnue dans le monde, moins de cinq pour cent de la superficie de notre planète est protégée aux termes des différentes catégories de l'Union mondiale pour la nature (UICN). La répartition de ces aires protégées n'est pas équilibrée sur le plan biogéographique; certains écosystèmes clés, tels que les forêts tropicales non pluviales, les nappes d'eau douce, les forêts pluviales tempérées, les prairies tempérées, les zones de climat méditerranéen et les îles océaniques sont sous-représentés.

Recommandation 16, Expanding the global network of protected areas, IUCN report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas (1992)

Sites du patrimoine mondial

Parcs nationaux du Canada qui font partie d'un site du patrimoine mondial :

Parcs nationaux Banff, Jasper, Yoho et Kootenay

Parc national du Gros-Morne

Réserve de parc national Kluane

Parc national Nahanni

Parc national des Lacs-Waterton

Parc national Wood Buffalo

Aires protégées du paysage canadien

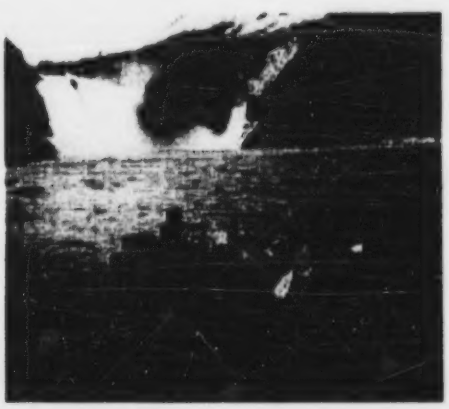
En 1990, le gouvernement fédéral promettait de représenter chacune des 39 régions naturelles canadiennes par un parc national : cette promesse devient lentement réalité (à la fin de 1999, le gouvernement avait créé 39 parcs nationaux dans 25 régions naturelles terrestres, de sorte que 14 régions ne sont pas encore représentées). Dans le discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement fédéral s'engageait à étendre le réseau de parcs nationaux.

Les aires protégées comprennent les parcs et milieux sauvages du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, des terres des Premières nations ainsi que les terres privées protégées en vertu de servitudes de conservation ou de mécanismes semblables. Toutes ces aires doivent être reliées pour former un réseau permettant de protéger les écosystèmes sans tenir compte de limites ou frontières administratives ou politiques. Les parcs nationaux sont administrés par Parcs Canada, mais le bon état de ces lieux tant appréciés est une responsabilité qui incombe à tous les Canadiens, individuellement et collectivement.

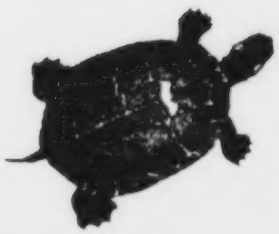
Une fois qu'un parc national est établi, le maintien de son intégrité écologique, tâche permanente s'il en est, ne fait que commencer. C'est une mission non moins urgente que la création de nouveaux parcs. Afin de rester intacts pour la jouissance des générations futures, les parcs nationaux doivent veiller à la conservation de systèmes biologiques entiers en termes d'espèces, d'éléments du paysage et de processus écologiques. Les parcs dont l'intégrité écologique aura été protégée seront une source d'inspiration spirituelle et de réorientation, en plus de servir de foyers régionaux de savoir et d'éducation.

Les entreprises et les organismes d'aménagement du territoire établis dans les parcs nationaux ou dans leur voisinage profiteront de la présence des parcs nationaux sous forme de retombées économiques et d'une meilleure qualité de vie.

Les parcs nationaux contribuent en outre au bon fonctionnement de processus écologiques tels que le cycle des substances nutritives, l'approvisionnement en eau, la protection contre les inondations, le contrôle du climat, le maintien des frayères de poisson, la pollinisation et la lutte naturelle contre les pestes. Ces processus soutiennent le fonctionnement quotidien de l'économie et procurent de nombreux emplois.



Descente de la rivière Nahanni, au bas des chutes Virginia
Butterill/Parcs Canada



Foyers de savoir et d'éducation

Les Canadiens veulent en savoir plus sur l'état du territoire qu'ils habitent. Comprendre l'état écologique des parcs nationaux les aide à comprendre celui du Canada tout entier. Cela explique pourquoi les parcs nationaux sont répartis d'un bout à l'autre du Canada et représentent des régions naturelles différentes. L'intégrité écologique d'un parc est fortement influencée par l'état de la région qui l'entoure. Les parcs jouent le rôle de sentinelles, de points de repère écologiques en regard desquels les changements subis par la région environnante peuvent être mesurés. Ils ont un énorme potentiel en tant que foyers régionaux de recherche sur l'écologie, facilitant la compréhension des processus environnementaux.

Les parcs nationaux en tant que témoins écologiques

« Les parcs nationaux permettent d'évaluer le changement : c'est d'ailleurs leur rôle le plus important. Lorsque nous nous livrons à la coupe du bois, à la pêche ou à l'agriculture, nous devons pouvoir compter sur de tels repères pour assurer la durabilité de ces activités. Les milieux sauvages possèdent une valeur intrinsèque, mais leur rôle en tant que points de comparaison est encore plus important parce qu'il permet de comprendre comment ces activités se répercutent sur le reste du paysage. Les parcs nationaux sont à ce titre un élément vital d'une stratégie globale de développement durable.

Commentaire soumis à la Commission

En signant la Convention sur la diversité biologique (1992), le Canada s'est engagé à protéger certaines zones afin de les conserver, de surveiller l'évolution de la diversité biologique, d'effectuer des recherches sur la diversité biologique et de sensibiliser le public à l'importance de cette diversité. Les parcs nationaux sont le moyen idéal de respecter cet engagement.

De plus, les parcs favorisent l'éducation par le biais de recherches formelles, de centres et de programmes d'interprétation, de programmes de diffusion externe et d'expériences de séjour dans les milieux sauvages.

Avenirs divergents

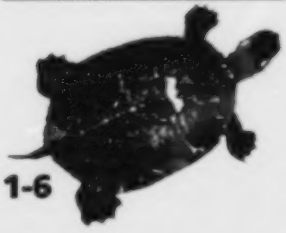
L'ampleur des stress écologiques subis par la plupart des parcs nationaux a été documentée dans les rapports sur l'état des parcs (1994 et 1997). En examinant la nature de ces pressions, les membres de la Commission ont compris qu'elles seront sans doute encore plus importantes à l'avenir. La croissance démographique, l'expansion des villes, l'exploitation des ressources, la fragmentation des habitats et la demande accrue d'installations récréatives sont autant de facteurs d'accroissement, des pressions constatées tant à l'intérieur qu'en périphérie des parcs nationaux.

Un choix s'impose aux Canadiens. Comme à un croisement, chaque voie mène vers un parc national différent ainsi qu'à un paysage naturel différent pour le Canada. Les Canadiens ont emprunté, jusqu'à maintenant, la voie qui mène à des parcs isolés, semblables à des îles, incapables de soutenir les processus naturels; des territoires où les animaux, autrefois en abondance et libres, se feront de plus en plus rares ou disparaîtront complètement; le caractère sacré des parcs, qui constituent des éléments si importants de l'identité canadienne, aura disparu.

S'ils suivent l'autre voie, les Canadiens constateront les menaces qui pèsent sur ces lieux précieux. Ils s'uniront pour en préserver le caractère unique. Parcs Canada défendra avec ténacité — de manière cohérente, sans réserve et en toute fierté — le maintien de l'intégrité écologique en tant que facteur absolument prioritaire de la gestion des parcs nationaux, en traduisant en actes ce qui est déjà si clairement énoncé dans la loi et la politique officielle. Une loi plus sévère, des connaissances et des ressources scientifiques accrues, ainsi que de nouveaux mécanismes de collaboration avec les gestionnaires des terres voisines permettront à Parcs Canada de jouer un rôle capital dans la restauration de l'intégrité écologique de paysages plus vastes. En s'engageant dans cette voie, le Canada conservera ses milieux sauvages caractéristiques et respectera ses obligations de gardien de son patrimoine, pour le bien du monde entier.

« Si Parcs Canada et les provinces n'y consacrent pas plus d'efforts, nos parcs de montagne ressembleront aux Alpes, des paysages d'une grande beauté, mais sans aucune intégrité écologique ».

Commentaire soumis à la Commission par un chercheur scientifique



Une vision pour les parcs nationaux du Canada

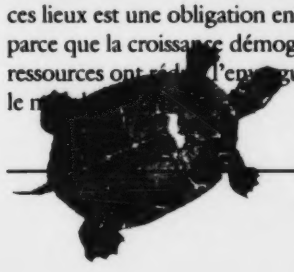
Nous avons cerné dans ce rapport des problèmes, des préoccupations et des enjeux, en plus de formuler des recommandations précises sur les mesures à prendre. Le texte qui suit présente une vision dans laquelle cadrent tous les chapitres et recommandations du rapport.

Cette vision se veut un regard sur l'avenir, un scénario de « l'état des choses » en l'an 2025, c'est-à-dire dans une génération. Les membres de la Commission sont fermement convaincus que si cette vision n'est pas concrétisée par les Canadiens dans une génération, le Canada ne pourra rembourser ses dettes écologiques ni maintenir des parcs nationaux écologiquement intègres.

Cet énoncé de vision parle à la première personne du pluriel parce que la Commission a voulu inclure tous les Canadiens, les parcs nationaux constituant des terres qui appartiennent véritablement à toute la population du pays.

Nous sommes en 2025. En tant que Canadiens, nous sommes profondément attachés à la nature sauvage. Nous le démontrons en protégeant des milieux sauvages. Nous en avons décidé ainsi parce que ces lieux témoignent du respect que nous vouons à toutes les formes de vie ainsi qu'à la terre, à l'air et à l'eau qui assurent notre subsistance, et parce que nous sommes conscients de notre appartenance au même écosystème. Nous avons choisi de protéger ces milieux sauvages afin que la nature puisse obéir à ses propres impératifs et pour comprendre ses mystères. Nous avons choisi de protéger ces milieux sauvages pour pouvoir apprécier la Terre dans son état vierge et satisfaire notre besoin d'attachement émotif et spirituel avec ces lieux sacrés. Nous l'avons fait pour que nos enfants et nos petits-enfants aient la chance d'éprouver les mêmes sentiments d'émerveillement et d'affection que nous ressentons en ces lieux. Nous avons choisi de protéger des milieux sauvages pour que tous les Canadiens puissent les apprécier et célébrer leur existence.

Le Canada, en 2025, possède un vaste réseau de parcs nationaux établis grâce à l'audace du Parlement et de la population du Canada. De Terra-Nova, dans l'Est, à Gwaii Haanas, dans l'Ouest, et de Quttinirpaaq, à l'extrémité nord de l'île d'Ellesmere, à Pointe-Pelée dans le Sud, notre réseau de parcs nationaux comprend au moins un parc national dans chacune des régions naturelles terrestres et marines du Canada. Les Canadiens reconnaissent que la sauvegarde de ces lieux est une obligation envers la collectivité mondiale, parce que la croissance démographique et l'exploitation des ressources ont réduit l'envergure des milieux sauvages dans le monde.



Reconnaissant qu'ils ne peuvent maintenir à eux seuls l'intégrité écologique, même la leur, les parcs nationaux du Canada sont imbriqués dans une mosaïque d'aires protégées comprenant entre autres des parcs provinciaux, territoriaux et municipaux, des terres des Autochtones et des terres privées. Ces aires protégées sont gérées à des fins différentes, selon leur statut, mais toutes contribuent à la protection de la faune ainsi que de la végétation, de l'air, des sols et des eaux. Le réseau d'aires protégées est le complément d'un paysage plus vaste dont la gestion est axée sur le développement durable. Ce paysage plus vaste comprend des fermes, des forêts, des mines et d'autres terres exploitées pour répondre aux besoins matériels des Canadiens. La faune peut se déplacer librement dans ce paysage; les habitats y sont protégés de sorte que les espèces auparavant menacées de disparition sont en voie de se reconstituer en populations viables.

Les Canadiens reconnaissent que le réseau d'aires protégées est nécessaire à la protection de la biodiversité qui est appréciée pour sa valeur intrinsèque autant que comme point de repère en regard duquel les changements qui surviennent dans d'autres territoires peuvent être mesurés et évalués. Le Canada est reconnu dans le monde entier comme un chef de file en matière de protection et de compréhension de la biodiversité. Les parcs nationaux servent de foyers régionaux de savoir écologique; ils collaborent avec les maisons d'enseignement et agissent comme centres éducatifs pour la population et l'industrie.

Ce réseau d'aires protégées est le fruit d'ententes de coopération et de partenariats. Les aires protégées sont gérées en concertation par ceux dont les décisions influent sur les écosystèmes des parcs nationaux. Cette concertation est fondée sur le respect, l'équité et le pouvoir d'agir; c'est pourquoi les collectivités environnantes appuient les parcs nationaux et y sont attachées.

Les peuples autochtones du pays jouent des rôles actifs dans les parcs nationaux situés sur leurs terres ancestrales respectives. Les Autochtones se sentent chez eux dans les parcs nationaux et les Canadiens rendent hommage au savoir traditionnel des Autochtones. Nous sommes persuadés que l'utilisation holistique de la terre et des ressources naturelles, telle que pratiquée de tous temps par les peuples autochtones, est respectueuse du sol, de l'air, de l'eau, ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Le personnel des parcs nationaux s'est engagé à protéger l'intégrité écologique. À tous les échelons, chaque membre du personnel s'acquitte de son mandat avec confiance, appuyé en cela par des lois et principes directeurs qui établissent spécifiquement la protection de l'intégrité écologique

comme étant la priorité absolue des parcs nationaux. Chacun fait preuve d'innovation, de créativité et de dynamisme dans sa recherche de solutions aux éventuels problèmes d'intégrité écologique.

Le personnel des parcs nationaux défend avec fermeté la cause de la conservation au-delà de leurs frontières; cette influence a permis de sensibiliser d'autres autorités et les a incitées à appuyer les décisions d'aménagement territorial qui ont pour effet de protéger le sol, l'air, l'eau, la faune et la végétation. Notamment, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les dirigeants d'entreprises collaborent étroitement avec les gestionnaires des parcs nationaux et d'autres gestionnaires d'aires protégées afin de trouver des solutions durables aux questions de développement.

Des mesures de gestion novatrice axée sur l'écosystème sont devenues possibles en raison des compétences reconnues de Parcs Canada sur le plan des sciences sociales et naturelles, ce qui a permis aux parcs nationaux de prendre des décisions judicieuses à l'intérieur des limites des parcs. En partageant cette quête d'excellence avec leurs partenaires, les parcs nationaux influencent les décisions prises dans les territoires environnants.

Avant tout, les Canadiens reconnaissent et assument leur responsabilité individuelle envers la préservation des parcs nationaux. Ceux parmi nous qui habitent des régions urbaines, loin des parcs nationaux, apprécient et se réjouissent de l'existence de paysages naturels protégés au même titre que les visiteurs fréquents. Nos parcs nationaux sont des lieux d'apprentissage et d'appréciation; ils sont également des catalyseurs de croissance et d'actions personnelles, des lieux qui changent notre vie.

Canadiens et visiteurs de l'étranger acceptent volontiers d'utiliser les parcs nationaux sans en abuser, de façon à ce qu'ils continuent d'occuper une place d'honneur dans la pensée collective des Canadiens et de symboliser l'âme véritable du Canada aux yeux des Canadiens et du monde entier.

Intégrité écologique : enjeux et concepts fondamentaux

Notre message principal : un mandat en péril

Bien qu'il y ait de nombreux exemples d'excellents efforts dans les parcs pour maintenir et rétablir l'intégrité l'écologique, le défi continue de croître et, dans bien des cas, nous perdons du terrain.

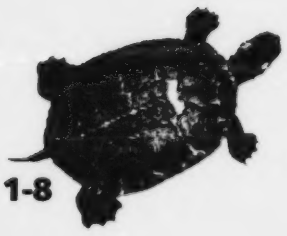
Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*

Donner le titre de parc national à un territoire est loin de suffire à la protection de son intégrité écologique. En effet, comment est-il possible pour Parcs Canada d'assurer l'intégrité dans un parc national d'aussi faible superficie que celui des Îles-du-Saint-Laurent – neuf kilomètres carrés d'îles minuscules disséminées au milieu du couloir de navigation le plus achalandé au Canada – ou d'une si grande étendue que le parc Wood Buffalo, où les feux, les inondations et le broutage prennent une ampleur quasi inconcevable? Le maintien et la restauration de l'intégrité écologique dans un réseau de parcs nationaux aussi diversifié représentent une entreprise colossale.

Les membres de la Commission ont appris, non sans un profond désarroi, que malgré de nombreux efforts, l'intégrité écologique se dégrade dans la plupart des parcs nationaux. Selon le *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, un seul des 38 parcs nationaux au moment de sa publication (il y en a maintenant 39) était considéré comme étant dans un état vierge (figure 1-2). Trente et un de ces 38 parcs faisaient état de stress allant de considérables à graves. Dans 13 parcs, ces stress s'étaient intensifiés depuis 1992. La majorité des parcs signalent aujourd'hui une perte d'intégrité écologique considérable qui va en accélérant, notamment dans les plus petits et ceux qui sont situés plus au sud, mais aussi dans les parcs plus grands que l'on trouve plus au nord.

Bien que de nombreux Canadiens aient entendu parler des problèmes écologiques du parc national Banff, les gens semblent généralement ignorer que beaucoup d'autres parcs nationaux sont confrontés à de graves problèmes de ce genre, même si leurs niveaux de fréquentation ne sont pas aussi élevés que ceux du parc Banff, le plus achalandé au Canada.

La Commission est d'accord avec les conclusions du *Rapport sur l'état des parcs de 1997* à l'effet que l'intégrité écologique de nos parcs nationaux est en péril.



M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Principales constatations de la Commission sur l'intégrité écologique

• L'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada est menacée de bien des façons et pour maintes raisons. Ces menaces qui pèsent sur les lieux sacrés nationaux du Canada constituent une crise d'importance nationale.

• Afin de gérer les parcs nationaux avec succès en mettant la priorité sur la conservation, Parcs Canada doit développer une vision dont la protection de l'intégrité écologique sera l'objectif prépondérant, et faire en sorte que toute son organisation vise ce même objectif. Pour se transformer ainsi, Parcs Canada devra modifier ses processus décisionnels, ses méthodes de dotation en personnel et de formation, de même que ses rapports avec les employés et les voisins des parcs. Ce grand projet, soit la création d'une culture interne axée sur la conservation, est le plus important défi que Parcs Canada doit relever.

Parc	Impacts cumulatifs de tous les stress	Impacts d'origine externe	Impacts d'origine interne
Vuntut	1	1	1
Auyuittuq	**2**	**2**	**1**
Ellesmere	2	2	2
Archipel-de-Mingan	**2**	**2**	**1**
Wapusk	2	2	1
Aulavik	**3**	**3**	**1**
Hautes-Terres du Cap Breton	3	4	2
Forillon	**3**	**4**	**2**
Gros-Morne	3	3	3
Gwaii Haanas	**3**	**4**	**2**
Ivvavik	3	3	1
Kluane	**3**	**3**	**2**
Nahanni	3	3	1
Prince-Albert	**3**	**5**	**3**
Wood Buffalo	3	3	2
Banff	**4**	**3**	**4**
Lacs-Waterton	4	4	2
Péninsule-Bruce	**4**	**4**	**3**
Elk Island	4	5	3
Fundy	**4**	**5**	**3**
Îles-de-la-Baie-Georgienne	4	4	2
Prairies	**4**	**4**	**3**
Jasper	4	4	4
Kejimkujik	**4**	**4**	**3**
Kootenay	4	4	3
Kouchibouguac	**4**	**4**	**4**
La Mauricie	4	5	3
Pukaskwa	**4**	**4**	**2**
Mont-Riding	4	4	3
Terra-Nova	**4**	**4**	**4**
Yoho	4	4	3
Mont-Revelstoke, Glaciers	**4**	**5**	**3**
Île-du-Prince-Édouard	5	5	4
Pacific Rim	**5**	**5**	**3**
Pointe-Pelée	5	5	5
Îles-du-Saint Laurent	**5**	**5**	**2**

Niveau de dégradation
1 = aucune 3 = considérable 4 = majeure 5 = grave

Figure 1 : Dégradation de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada, telle que présentée dans le *Rapport sur l'état des parcs* de 1997

• En dépit d'intenses activités de planification et de l'existence de politiques claires commandant la mise en œuvre de principes de gestion fondés sur l'intégrité écologique, Parcs Canada ne sait toujours pas comment traduire ses politiques en plans et ses plans en actes, et comment évaluer les conséquences de ses actes en fonction de l'évolution constante des circonstances. Parcs Canada doit restructurer son processus de planification de telle sorte que l'intégrité écologique en constitue le principe fondamental.

• À l'heure actuelle, Parcs Canada ne dispose pas de la capacité nécessaire, sur le plan des sciences naturelles et sociales, pour effectuer une gestion efficace axée sur l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Parcs Canada n'est pas davantage en mesure d'informer la société au sujet de l'intégrité écologique. À quelques notables exceptions près, Parcs Canada ne possède pas de culture scientifique bien établie qui permettrait d'effectuer, d'utiliser et d'apprécier les recherches scientifiques aux fins de gestion, d'interprétation et d'intégration régionale des parcs. Les connaissances acquises par l'application des sciences naturelles et sociales, y compris les connaissances traditionnelles des peuples autochtones, devraient sous-tendre la prise de décisions éclairées, la gestion et l'éducation à l'intérieur et au-delà des limites des parcs.

• D'après les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada,* les écosystèmes doivent évoluer avec un minimum d'intervention humaine. Une politique de laisser-faire dans les parcs nationaux risque toutefois de miner l'intégrité écologique, notamment si les actions antérieures ne sont pas prises en considération. Pour compenser, il se peut que l'on doive gérer activement la remise en état de processus ou la restauration d'habitats ou d'espèces dans les parcs nationaux, lorsqu'il est raisonnable de croire que l'intégrité écologique serait compromise à défaut de telles interventions. Comme il est difficile de prévoir les réactions écosystémiques, la gestion active dans les parcs nationaux devrait se fonder sur des approches de gestion adaptative.

• L'évaluation et la compréhension de l'intégrité écologique nécessitent l'emploi de trois outils reliés les uns aux autres : inventaires, recherches et surveillance écologique. Comprendre l'intégrité écologique est une tâche complexe qui exigera un investissement considérable en vue de recruter des spécialistes et de former les employés. Parcs Canada comprend déjà très bien les aspects opérationnels de l'intégrité écologique et peut assumer un leadership dans la compréhension de l'état des écosystèmes du Canada.

Principales constatations de la Commission sur l'intégrité écologique

• L'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada est menacée de bien des façons et pour maintes raisons. Ces menaces qui pèsent sur les lieux sacrés nationaux du Canada constituent une crise d'importance nationale.

• Afin de gérer les parcs nationaux avec succès en mettant la priorité sur la conservation, Parcs Canada doit développer une vision dont la protection de l'intégrité écologique sera l'objectif prépondérant, et faire en sorte que toute son organisation vise ce même objectif. Pour se transformer ainsi, Parcs Canada devra modifier ses processus décisionnels, ses méthodes de dotation en personnel et de formation, de même que ses rapports avec les employés et les voisins des parcs. Ce grand projet, soit la création d'une culture interne axée sur la conservation, est le plus important défi que Parcs Canada doit relever.

Parc	Impacts cumulatifs de tous les stress	Impacts d'origine externe	Impacts d'origine interne
Vuntut	1	1	1
Auyuittuq	**2**	**2**	**1**
Ellesmere	2	2	2
Archipel-de-Mingan	**2**	**2**	**1**
Wapusk	2	2	1
Aulavik	**3**	**3**	**1**
Hautes-Terres du Cap Breton	3	4	2
Forillon	**3**	**4**	**2**
Gros-Morne	3	3	3
Gwaii Haanas	**3**	**4**	**2**
Ivvavik	3	3	1
Kluane	**3**	**3**	**2**
Nahanni	3	3	1
Prince-Albert	**3**	**5**	**3**
Wood Buffalo	3	3	2
Banff	**4**	**3**	**4**
Lacs-Waterton	4	4	2
Péninsule-Bruce	**4**	**4**	**3**
Elk Island	4	5	3
Fundy	**4**	**5**	**3**
Îles-de-la-Baie-Georgienne	4	4	2
Prairies	**4**	**4**	**3**
Jasper	4	4	4
Kejimkujik	**4**	**4**	**3**
Kootenay	4	4	3
Kouchibouguac	**4**	**4**	**4**
La Mauricie	4	5	3
Pukaskwa	**4**	**4**	**2**
Mont-Riding	4	4	3
Terra-Nova	**4**	**4**	**4**
Yoho	4	4	3
Mont-Revelstoke, Glaciers	**4**	**5**	**3**
Île-du-Prince-Édouard	5	5	4
Pacific Rim	**5**	**5**	**3**
Pointe-Pelée	5	5	5
Îles-du-Saint Laurent	**5**	**5**	**2**

Niveau de dégradation
1 = aucune … nsidérable 4 = majeure 5 = grave

Figu… l'intégrité écologique dans les parcs nati… que présentée dans le *Rapport sur l'état des …*

• En dépit d'intenses activités de planification et de l'existence de politiques claires commandant la mise en œuvre de principes de gestion fondés sur l'intégrité écologique, Parcs Canada ne sait toujours pas comment traduire ses politiques en plans et ses plans en actes, et comment évaluer les conséquences de ses actes en fonction de l'évolution constante des circonstances. Parcs Canada doit restructurer son processus de planification de telle sorte que l'intégrité écologique en constitue le principe fondamental.

• À l'heure actuelle, Parcs Canada ne dispose pas de la capacité nécessaire, sur le plan des sciences naturelles et sociales, pour effectuer une gestion efficace axée sur l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Parcs Canada n'est pas davantage en mesure d'informer la société au sujet de l'intégrité écologique. À quelques notables exceptions près, Parcs Canada ne possède pas de culture scientifique bien établie qui permettrait d'effectuer, d'utiliser et d'apprécier les recherches scientifiques aux fins de gestion, d'interprétation et d'intégration régionale des parcs. Les connaissances acquises par l'application des sciences naturelles et sociales, y compris les connaissances traditionnelles des peuples autochtones, devraient sous-tendre la prise de décisions éclairées, la gestion et l'éducation à l'intérieur et au-delà des limites des parcs.

• D'après les ***Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada***, les écosystèmes doivent évoluer avec un minimum d'intervention humaine. Une politique de laisser-faire dans les parcs nationaux risque toutefois de miner l'intégrité écologique, notamment si les actions antérieures ne sont pas prises en considération. Pour compenser, il se peut que l'on doive gérer activement la remise en état de processus ou la restauration d'habitats ou d'espèces dans les parcs nationaux, lorsqu'il est raisonnable de croire que l'intégrité écologique serait compromise à défaut de telles interventions. Comme il est difficile de prévoir les réactions écosystémiques, la gestion active dans les parcs nationaux devrait se fonder sur des approches de gestion adaptative.

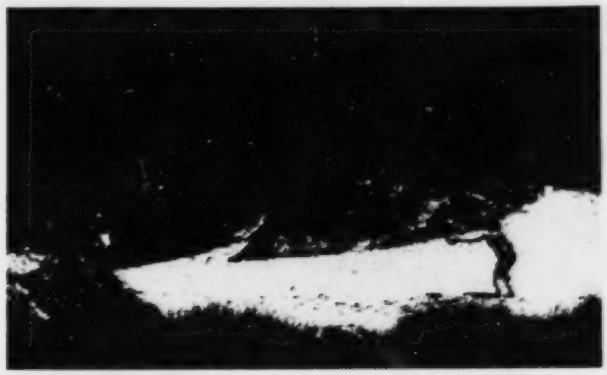
• L'évaluation et la compréhension de l'intégrité écologique nécessitent l'emploi de trois outils reliés les uns aux autres : inventaires, recherches et surveillance écologique. Comprendre l'intégrité écologique est une tâche complexe qui exigera un investissement considérable en vue de recruter des spécialistes et de former les employés. Parcs Canada comprend déjà très bien les aspects opérationnels de l'intégrité écologique et peut assumer un leadership dans la compréhension de l'état des écosystèmes du Canada.

• Les gestionnaires des parcs nationaux n'ont presque pas tenu compte, si ce n'est que tout récemment, de la place des Autochtones dans l'écologie des parcs. En conséquence, les connaissances et valeurs traditionnelles sont généralement absentes des parcs nationaux, ce qui a contribué à la dégradation de l'intégrité écologique dans de nombreux parcs. Une réconciliation s'impose pour créer un climat de confiance et de respect mutuel qui facilitera les communications et le partage de connaissances entre Parcs Canada et les peuples autochtones.

• Les parcs nationaux appartiennent à un réseau complexe d'aires protégées administrées notamment par les gouvernements (fédéral, provinciaux ou territoriaux) ou par les Premières nations. Depuis quelques décennies, les ententes sur terres privées visant la conservation sont de plus en plus fréquentes dans le Sud du Canada, et l'intendance volontaire constitue aujourd'hui un aspect important du maintien de la mosaïque d'aires protégées. Il n'existe pas encore de stratégie nationale globale sur les aires protégées qui s'intégrerait à la myriade d'objectifs de conservation poursuivis. De plus, bien que Parcs Canada s'efforce de représenter le mieux possible les caractéristiques biophysiques de chaque région, la décision finale quant à la création d'un parc est souvent le résultat de facteurs non écologiques.

• Dans nombre de régions canadiennes, les aires protégées sont devenues des îlots écologiques détachés du reste des habitats naturels. Autour des parcs nationaux et autres terres protégées, l'urbanisation, l'agriculture, l'exploitation forestière et des activités semblables influencent de plus en plus la viabilité des écosystèmes des parcs. Pour que l'intégrité écologique puisse être maintenue, les parcs nationaux et les autres aires protégées doivent être gérés en tant qu'éléments d'écosystèmes plus vastes, ce qui exige la collaboration et la contribution des gouvernements provinciaux et territoriaux, de ceux des Premières nations, des collectivités, des propriétaires de terres adjacentes, des organisations non gouvernementales et de l'industrie.

• L'interprétation est un élément essentiel du mandat des parcs nationaux. Or, Parcs Canada n'est pas en mesure à l'heure actuelle de s'acquitter de son rôle éducatif. Une bonne partie de ses données, de son matériel et de ses équipements d'interprétation est désuète. Pour améliorer la communication des messages concernant l'intégrité écologique, il faudra prêter une plus grande attention à la politique, à la stratégie, aux partenaires et au processus d'évaluation se rapportant à l'interprétation. L'appui du public relativement à la protection de l'intégrité écologique découlera de messages incitatifs mettant l'accent sur ses aspects positifs. Parcs Canada doit étudier de nouveaux moyens permettant de livrer les messages aux auditoires non traditionnels.



Les dunes de la plage Cavendish, dans le parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, sont vulnérables aux activités de loisir.
T. Grant/Parcs Canada

deux buts historiques; elles doivent demeurer d'importants éléments du caractère et du patrimoine canadiens. Pour que l'intégrité écologique des parcs nationaux soit protégée, l'utilisation des parcs nationaux doit être fondée sur le principe de l'expérience responsable, qui peut se résumer ainsi : utiliser sans abuser. L'utilisation doit également être admissible et appropriée. Ces critères ne sont pas clairement définis de sorte que les politiques sur l'utilisation sont à la fois incohérentes et incertaines. Parcs Canada doit donc élaborer un programme officiel d'évaluation des utilisations admissibles et appropriées, ainsi que définir clairement les termes « services essentiels et services de base » pour que les décisions prises dans les parcs puissent être fermes et cohérentes.

• L'infrastructure des parcs nationaux, soit les installations ainsi que les méthodes d'entretien, influe directement sur l'intégrité écologique et sur les perceptions des visiteurs quant à l'engagement de Parcs Canada à l'égard de cette intégrité. Limiter l'emprise et l'impact des infrastructures exigera de la part de chaque employé des parcs nationaux qu'il intègre, dans son travail quotidien, l'obligation de rendre compte en matière d'intégrité écologique. De plus, la protection de l'intégrité écologique doit se traduire par des infrastructures conçues et entretenues de manière appropriée.

• Afin de poursuivre son objectif de protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada, Parcs Canada aura besoin d'un cadre de gestion et de financement favorable. L'accroissement de la capacité en matière de sciences naturelles et sociales, ainsi que l'amélioration des programmes d'interprétation et de partenariat recommandés par la Commission, nécessiteront de nouvelles ressources financières considérables. Cet argent frais sera nécessaire à une gestion plus rigoureuse en vue de l'intégrité écologique, mais cet argent seul ne suffira pas. Plusieurs « premiers pas » doivent être franchis pour améliorer la gestion de Parcs Canada en fonction de l'intégrité écologique avant toute affectation de nouveaux fonds.

Impact considérable des stress écologiques sur la plupart des parcs nationaux

Les parcs sont soumis à des stress d'origine interne et externe. À l'intérieur des parcs, les espèces exotiques, la lutte contre les feux de forêts, les niveaux de fréquentation élevés, les corridors de transport, les activités non conformes et certaines infrastructures inappropriées influencent l'intégrité écologique. Les stress d'origine externe causent des difficultés, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle mondiale. À l'échelle régionale par exemple, les usages que l'on fait des terres attenantes aux parcs nationaux, tels que le développement urbain, la coupe du bois, l'exploitation minière, l'agriculture et le transport, entraînent la fragmentation du paysage. À l'échelle de la planète, des stress tels que la pollution atmosphérique à longue distance et les changements climatiques influent également sur l'intégrité écologique des parcs. Les parcs font partie d'écosystèmes reliés entre eux et témoignent de l'état des régions qui les englobent.

Voici quelques-uns des enjeux d'origine interne et externe auxquels les parcs du Canada sont confrontés :

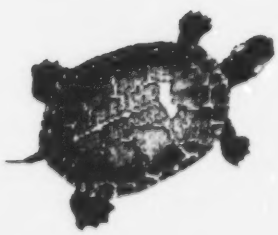
- **disparition d'habitats** – au Canada, plus de 90 pour cent des forêts caroliniennes ont fait place à des terres agricoles ou à des lotissements urbains. Dans les Prairies, 99 pour cent des communautés d'herbes hautes indigènes et 75 pour cent des prairies d'herbes mixtes ont disparu. Dans le Canada Atlantique, 65 pour cent des marais littoraux ont été drainés ou remblayés. Dans la zone boréale du pays, seulement 35 pour cent des forêts n'ont pas été perturbées. En outre, un grand nombre d'espèces canadiennes sont menacées de disparition, en raison notamment de la perte d'habitats;
- **fragmentation d'habitats** – la fragmentation des habitats restants est aussi grave que leur disparition. Beaucoup d'espèces, du grizzli à l'écureuil volant en passant par la salamandre, survivent difficilement dans des habitats fragmentés;

  La fragmentation se produit même à l'intérieur des parcs, en raison du développement urbain, d'installations diverses, des sentiers, des routes et des voies ferrées. Les routes et voies ferrées sont d'ailleurs directement responsables de la mort d'animaux sauvages. Des centaines de grands mammifères ainsi que des milliers d'oiseaux, d'amphibiens et d'autres espèces animales sont tués chaque année sur les routes des parcs;

Jeune ours noir heurté à mort dans le parc national du Mont-Riding. Parcs Canada

- **perte de grands carnivores** – partout au Canada, notamment au Sud, de grands carnivores disparaissent ou sont absents, ce qui perturbe complètement les cycles et rapports de dépendance entre prédateurs et proies. Même si les grands carnivores sont protégés à l'intérieur des parcs nationaux, ils sont menacés par des facteurs de stress tels que l'activité humaine et le développement à l'intérieur des parcs, de même que la chasse, l'utilisation des terres et d'autres sources de stress présentes à l'extérieur des limites des parcs.

  De l'Ontario aux provinces Atlantiques, les loups ont complètement disparu des parcs nationaux, sauf dans le parc Pukaskwa et celui de la Mauricie. Dans l'Ouest canadien, on ne trouve plus de loups dans le parc Elk Island ni dans celui des Prairies. Dans plusieurs parcs nationaux (Mont-Riding, de la Mauricie, Banff et des Lacs-Waterton), les populations restantes survivent difficilement;
- **pollution atmosphérique** – les polluants aéroportés, ceux qui par exemple sont à l'origine des précipitations acides, produisent des effets nocifs dans de nombreux parcs. Le Canada Atlantique et le Sud du Québec ont été baptisés le « tuyau d'échappement de l'Amérique du Nord » parce qu'ils sont situés en aval des grandes régions urbaines



et industrielles du continent. Après plus de deux décennies de recherches effectuées dans le parc national Kejimkujik, on a constaté que le faible pH des eaux de ce parc est associé à la baisse des succès de reproduction de l'omble de fontaine. Le parc des Îles-de-la-Baie-Georgienne et celui de la Mauricie demeurent exposés à un risque d'acidification qui surpasse la capacité du milieu à tamponner les sulfates et autres composés acides;

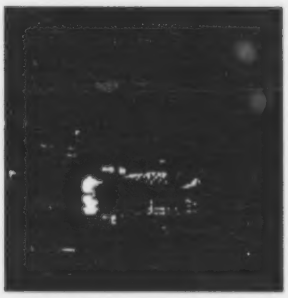
- **pesticides** – les pesticides épandus à l'extérieur des parcs sont détectés à l'intérieur de leurs limites. Mentionnons le toxaphène, utilisé en abondance (à l'extérieur des parcs nationaux) jusque vers la fin des années 1970. Ce pesticide peut nuire au fonctionnement du système endocrinien, endommager les poumons, le foie et les reins, et causer le cancer, des troubles du développement ainsi que des difficultés au niveau de l'appareil génital et du système immunitaire. Or, selon des recherches effectuées au parc national Banff, le toxaphène est présent dans le zooplancton du lac Bow; de plus, les concentrations de toxaphène trouvées dans les touladis sont jusqu'à 20 fois supérieures à celles détectées dans les autres poissons de ce lac, et jusqu'à 1 000 fois supérieures à celles de poissons d'autres lacs du parc.

  Par ailleurs, une étude menée dans le parc national de la Mauricie a démontré que le sang et les plumes des huards du parc contiennent de hauts niveaux de mercure; le niveau de mercure dans leurs plumes y est plus élevé qu'à tous les autres endroits où des tests ont été effectués en Amérique du Nord. Les niveaux de mercure trouvés dans les huards du parc national Kejimkujik sont également élevés; une telle condition réduit les chances de succès de la nidification. Le DDT est un autre pesticide dont les niveaux sont considérables dans les sédiments lacustres et couleuvres fauves du parc national de la Pointe-Pelée. Une corrélation a été établie entre les niveaux élevés de DDT et la réduction des populations de grenouilles ainsi que la perte d'espèces dans plusieurs autres parcs et réserves fauniques le long de la rive nord du lac Érié;

- **espèces exotiques** – les espèces exotiques envahissantes, qu'elles soient végétales ou animales, causent des problèmes dans les parcs partout au Canada. Par exemple, dans le parc national de la Pointe-Pelée, l'alliaire officinale envahit les forêts caroliniennes et prend le dessus sur les espèces indigènes. Dans le parc national du Mont-Riding, le grand nombre d'espèces végétales exotiques répandues dans les prairies de fétuque scabre est une source de préoccupation puisque ces espèces envahissantes gagnent du terrain sur les plantes indigènes. Enfin, dans le parc national du Gros-Morne, l'orignal et le lièvre d'Amérique, introduits à Terre-Neuve il y a plusieurs décennies, modifient la dynamique des habitats et de la végétation à l'intérieur du parc;

- **surutilisation** – les niveaux croissants d'activité humaine dans la plupart des parcs nationaux ont donné lieu à une fréquentation excessive, à une surutilisation des infrastructures (les stations de traitement des eaux usées par exemple), au sur-développement et à une myriade d'autres problèmes qui entraînent la détérioration de la qualité de l'air et de l'eau, l'érosion ainsi que la dégradation d'habitats fauniques. À titre d'exemple, dans chaque vallée du parc national des Lacs-Waterton, une route a été construite ou un sentier a été tracé — sinon les deux.

  Plus de 14 millions de visites sont enregistrées annuellement dans les parcs nationaux. Seuls les parcs situés dans les zones les plus nordiques n'ont pas encore été soumis à une demande aussi élevée. Compte tenu d'un taux de croissance annuelle prévu d'environ 4,5 pour cent, ce chiffre doublera dans 15 ans seulement.

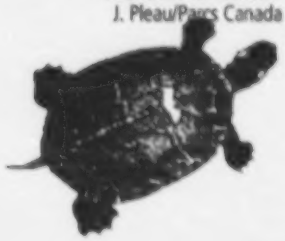


De hauts niveaux de mercure ont été détectés dans les plumes des huards de certains parcs nationaux.
B. Morin/Parcs Canada

Les membres de la Commission ont constaté ce qui suit dans les parcs qu'ils ont visités :

- autour du parc national des Lacs-Waterton, l'augmentation de la valeur marchande des terrains menace d'entraîner la conversion des grandes fermes d'élevage en lotissements de petites propriétés privées et, par conséquent, de fragmenter le paysage. Une route a été tracée dans chaque grande vallée du parc, et même les vallées de moindre envergure possèdent leurs sentiers et emplacements de camping. Dans de telles conditions, il est difficile pour les grands prédateurs tels que les loups et les grizzlis de survivre dans la région. De plus, en raison de la lutte contre les incendies, les effets du feu en tant que processus naturel ont été considérablement réduits, ce qui a pour conséquence de modifier la dynamique des groupements végétaux;
- autour du parc national Fundy, la forêt a été coupée à blanc jusqu'à la limite du parc, et reboisée en essences exotiques. On ne trouve plus de saumon atlantique dans les rivières du parc Fundy, dans lesquelles jusqu'à 1 000 saumons frayaient autrefois;
- la région qui entoure le parc national de la Mauricie est fragmentée sous l'effet de l'exploitation forestière intensive. Les loups n'y sont plus présents qu'en hiver, lorsque le nombre de visiteurs est à son plus bas. La pêche sportive, pratiquée intensivement, et les espèces de poissons introduites ont eu un impact sur les populations de truites indigènes;
- dans le parc national du Mont-Riding, les installations de traitement des eaux usées sont inadéquates et des charges d'éléments nutritifs excessives sont rejetées dans les systèmes aquatiques. Les populations de loups ont été réduites à des niveaux très faibles et semblent coupées des populations plus au nord en raison des changements d'affectation des terres à l'échelle régionale. Des plantes exotiques envahissent les prairies de fétuque et remplacent des espèces indigènes;
- même le parc national Wood Buffalo, si vaste et si éloigné, fait face au développement à sa limite sud, et sera traversé par un nouveau chemin d'hiver. Conséquence de l'exploration pétrolière et gazière, des profils sismiques et chemins d'accès sillonnent les environs du parc;
- une grande société forestière opérant à proximité de la réserve de parc national Pacific Rim prévoit couper, dans le cadre de son plan quinquennal de récolte, 37 nouvelles aires près des limites du parc, dont certaines seront contiguës et d'autres ne se termineront qu'à 75 mètres du parc. De plus, l'arrière-pays de l'archipel Broken Group, situé à l'intérieur du parc, est très fortement utilisé tandis que l'intensité de la pêche sportive menace les populations locales de grenadier de roche. Les ressources humaines font cruellement défaut dans le parc, de sorte que le personnel ne peut le surveiller adéquatement ni même installer l'affichage approprié;

Les Canadiens aiment-ils leurs parcs nationaux au point d'en menacer la survie ?
J. Pleau/Parcs Canada



- la superficie du parc national des Îles-de-la-Baie-Georgienne n'est que de 25 kilomètres carrés; il s'agit d'un archipel qui, de par sa nature, est fragmenté. La fragmentation supplémentaire et la disparition d'habitats dans le grand écosystème sous forme de routes, de marinas et de chalets remettent en question la viabilité des écosystèmes du parc. La fragmentation et la disparition d'habitats menacent dans toute la région la survie de plusieurs espèces, dont le massasauga, de la famille des crotales;

- dans le parc national du Gros-Morne, la réglementation de l'usage des motoneiges fait l'objet de discussions vaines depuis 20 ans. L'utilisation non réglementée s'accroît, y compris l'utilisation inadmissible dans des zones de préservation spéciale (zone 1). Dernièrement, un camion-citerne transportant du diesel a déversé son chargement complet dans le parc, menaçant ainsi les communautés marines de Bonne Baie. D'autre accidents du genre risquent de se produire compte tenu de l'augmentation de la circulation sur la route qui traverse ce parc;

- le parc national des Îles-du-Saint-Laurent reçoit tous les étés 5 000 visiteurs au kilomètre carré. Cette fréquentation provoque de très forts niveaux de perturbations, qui menacent de nombreuses populations de reptiles, y compris une espèce rare, la couleuvre fauve. Les grands carnivores indigènes ont été éliminés; la grande population de cerfs influe sur les communautés de plantes indigènes et permet l'envahissement progressif d'espèces végétales non indigènes.

Quelques définitions (publiées) du concept d'intégrité écologique

L'intégrité biologique désigne la capacité de soutenir et de maintenir une communauté d'organismes équilibrée, intègre et adaptative, dont la composition des espèces et l'organisation fonctionnelle sont comparables à celles de l'habitat naturel d'une région donnée.

Karr et Dudley, 1981

On dit d'une communauté qu'elle est intègre lorsque les espèces indigènes sont dominantes, que la communauté est relativement stable et que d'autres attributs de « santé » y sont présents

Noss, 1990

L'intégrité écologique désigne un état de développement pour un écosystème qui est optimal pour son emplacement géographique, compte tenu de l'apport d'énergie, de la disponibilité de ressources hydriques, de la présence d'éléments nutritifs et de l'histoire de la colonisation de la région.

Woodley, 1993

L'intégrité écologique désigne l'état d'un écosystème :

– dont la structure et les fonctions ne sont pas altérées par des stress imputables à l'activité humaine; et

– dont la diversité biologique et les processus qui la soutiennent sont en mesure de persister.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*

Intégrité écologique : concept et définition

Veiller à ce que la nature demeure intacte fait partie du mandat légal des parcs nationaux depuis 1930. Le terme « intégrité écologique » a été introduit dans les modifications apportées à la *Loi sur les parcs nationaux en 1988*, mais figurait dans la politique sur les parcs dès 1979. Cette expression vise à circonscrire de façon défendable et mesurable la notion de conserver intacts les parcs nationaux. L'intégrité écologique fait partie du vocabulaire de nombreux groupes, sociétés et organismes, mais cette expression n'est pas encore généralement répandue au Canada. Il est donc important que Parcs Canada et ses partenaires s'entendent sur la définition et l'emploi du concept d'intégrité écologique.

Bien que ce concept soit fondé sur les connaissances biologiques, il n'est pas nécessaire d'être biologiste pour comprendre ce qu'est l'intégrité écologique. Le mot « intégrité » désigne l'état d'une chose demeurée intacte, intégrale ou totale. Les systèmes biologiques écologiquement intègres sont ceux qui sont complets, c'est-à-dire que l'ensemble des espèces, des éléments du paysage et des processus écologiques sont présents. Ainsi, le parc national Vuntut est écologiquement intègre — l'ensemble des espèces indigènes ainsi que des processus et structures écologiques n'a pas été altéré — tandis qu'un champ de maïs du Sud de l'Ontario ne l'est pas parce que la composition des espèces et les fonctions écosystémiques ont été modifiées par rapport à leur état « intact » antérieur. Fait à noter, les êtres humains font partie des deux écosystèmes.

La Commission n'a rien à reprocher à ces définitions. Les membres constatent que le personnel des parcs à tous les échelons veut être redevable d'une gestion fondée sur l'intégrité écologique, mais que les employés n'ont pas de définition précise pouvant les orienter. Pour que les gestionnaires et les vérificateurs puissent défendre comme il se doit les décisions

et mesures de gestion fondées sur l'intégrité écologique, il faut que la définition soit claire et sans équivoque. Cette définition doit être à la fois :

- suffisamment restreinte pour que les efforts de Parcs Canada soient canalisés vers un but commun dans l'ensemble du réseau;
- suffisamment rigoureuse pour être scientifiquement défendable;
- suffisamment souple pour tenir compte du fait que, par rapport à leur condition historique, certains parcs nationaux ont été fortement modifiés par l'activité humaine, mais qu'ils peuvent néanmoins être gérés de manière à en restaurer l'intégrité, même si le retour à l'état initial est impossible.

De plus, la définition doit illustrer une certaine image de l'intégrité écologique pour que Parcs Canada soit en mesure d'élaborer et de défendre des politiques et des plans d'action. La définition doit donner une direction. Parcs Canada doit pouvoir reconnaître l'intégrité écologique afin de décider dans quel sens orienter les mesures de gestion.

Nous proposons par conséquent une définition de l'intégrité écologique qui reprend des éléments de plusieurs définitions. Elle est légèrement différente de celle que Parcs Canada utilise actuellement, parce qu'elle insiste sur le fait qu'un parc est une caractéristique de la région naturelle qu'il représente.

La définition que nous proposons estompe l'importance des mots «...n'ont pas été altérés par des stress d'origine anthropique » tirés de la définition actuelle employée par Parcs Canada, parce que l'interprétation de ces mots suggère parfois que les êtres humains ne font pas partie de l'écosystème ou qu'ils n'y sont pas les bienvenus. Il est évident que les êtres humains font partie de la plupart des écosystèmes du monde, et vont même jusqu'à les dominer. L'établissement de parcs nationaux a pour but explicite de maintenir certaines terres dans leur état sauvage originel, où l'être humain ne domine pas l'écosystème.

RECOMMANDATION

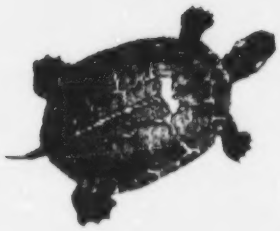
1-1. Nous recommandons que la définition suivante soit adoptée pour désigner l'intégrité écologique :

« C'est l'état d'un écosystème jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie, plus précisément par la composition et l'abondance de ses espèces indigènes et de ses communautés biologiques ainsi que par le rythme des changements et le maintien des processus écologiques ».

Bref, les écosystèmes sont intègres lorsque leurs composantes indigènes (plantes, animaux et autres organismes) et leurs processus (tels que la croissance et la reproduction) sont intacts.

En ce qui concerne les parcs nationaux, cet état d'intégrité doit respecter les critères suivants :

- l'intégrité écologique doit être évaluée en fonction du contexte de l'évolution et de l'histoire de la région où l'écosystème a été formé;
- étant donné que les écosystèmes sont dynamiques, les stratégies de conservation doivent permettre le maintien ou la restauration des principaux processus écologiques à l'intérieur de leurs limites de variabilité naturelle;
- compte tenu de la variabilité des niveaux d'intégration géographique de tout écosystème, la conservation doit être envisagée à de nombreuses échelles. Les parcs nationaux sont des éléments de grands écosystèmes et doivent être gérés comme tel;
- les liens fonctionnels entre les différentes aires protégées d'un grand écosystème régional doivent être maintenus ou restaurés pour permettre la libre circulation des animaux;
- les populations d'espèces doivent être maintenues à des niveaux adéquats pour en assurer la survie;



- chaque écosystème possède son rythme de changement caractéristique. Connaître le taux et la direction des changements est d'une importance critique pour la compréhension de tout écosystème;
- la capacité d'utilisation des parcs n'est pas illimitée. L'activité humaine et les installations doivent être compatibles avec la protection des écosystèmes d'un parc en termes de type et de quantité des activités et de la période de l'année où elles s'exercent;
- l'intégrité écologique doit être évaluée et comprise à l'échelle du paysage environnant. Bien que l'intégrité écologique ne peut être évaluée à l'échelle d'un seul peuplement forestier, terrain de camping ou stationnement, elle peut être compromise, quelle que soit l'échelle. Même les impacts à petite échelle peuvent donner lieu à des effets cumulatifs et doivent donc être évalués;
- le meilleur moyen de conserver l'intégrité écologique est de maintenir ou restaurer la diversité des gènes, des espèces et des communautés indigènes à la région. Cette démarche correspond à la notion d'intégrité, c'est-à-dire à celle d'un écosystème « intégral ». Si des éléments sont manquants, l'écosystème n'est plus intègre.

Figure 1-3, Gérer les parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique : le cas de trois parcs types

La figure présente des choix de pratiques de gestion par rapport à la dégradation croissante de l'intégrité écologique. Pour le parc national Vuntut, où l'intégrité écologique est inaltérée, aucune pratique de gestion particulière n'est requise. À mesure que l'intégrité est altérée, les gestionnaires peuvent maintenir le niveau actuel ou intervenir pour restaurer les conditions écologiques du parc. Le fait de mal gérer les ressources ou de ne pas agir se traduit par un déclin de l'intégrité écologique.

Avantages de la nouvelle définition

La définition que nous proposons présente des avantages par rapport à celle que Parcs Canada utilise actuellement.

Elle facilite la gestion en fonction du principe de précaution. En effet, il n'est pas implicitement requis de « prouver » que certains éléments d'un écosystème sont nécessaires à la persistance de ce dernier, ni de débattre de la question. Il suffit de gérer l'écosystème de façon à éviter la perte ou à restaurer les gènes, les espèces ou les communautés indigènes, parce que, en leur absence, le système ne serait plus intègre.

Notre définition justifie en outre le principe de la gestion active. Par exemple, lorsqu'il est peu probable que certains prédateurs indigènes reviendront dans certains parcs, la définition justifie le contrôle actif des herbivores à des niveaux de densité qui permettent aux communautés végétales de persister. Par ailleurs, le maintien de processus naturels tels

Parc national du Gros-Morne
H. Quan

que le feu est encouragé, même si ces processus sont parfois gérés différemment, pour des fins de sécurité publique, ou autres.

Grâce à cette définition, Parcs Canada pourra contrer les critiques selon lesquelles son mandat de gestion axée sur l'intégrité écologique revient à vivre dans le passé ou à maintenir un état stable. La Commission soutient cependant que, en gérant en fonction de limites historiques de variabilité, les processus capables d'assurer l'avenir de l'écosystème sont également conservés. De plus, le principe de variabilité permet de mettre la définition à l'abri des débats au sujet du choix de la période qui devrait représenter l'intégrité écologique « originelle ». L'idée de pouvoir préciser des critères d'état de l'intégrité écologique signifie que Parcs Canada doit identifier des seuils maxima de pratiques d'activités humaines appropriées, au-delà desquels Parcs Canada se doit de simplement dire « non ».

L'imputabilité des gestionnaires est facilitée grâce à l'existence des buts, d'orientations et de vérifications qui sont tous implicites dans la définition proposée. Enfin, notre définition aide à classer par ordre de priorité les indicateurs de surveillance des changements écoiogiques, en fonction de la fiabilité des données propres aux processus sur lesquels portent les indicateurs.

Outils fondamentaux

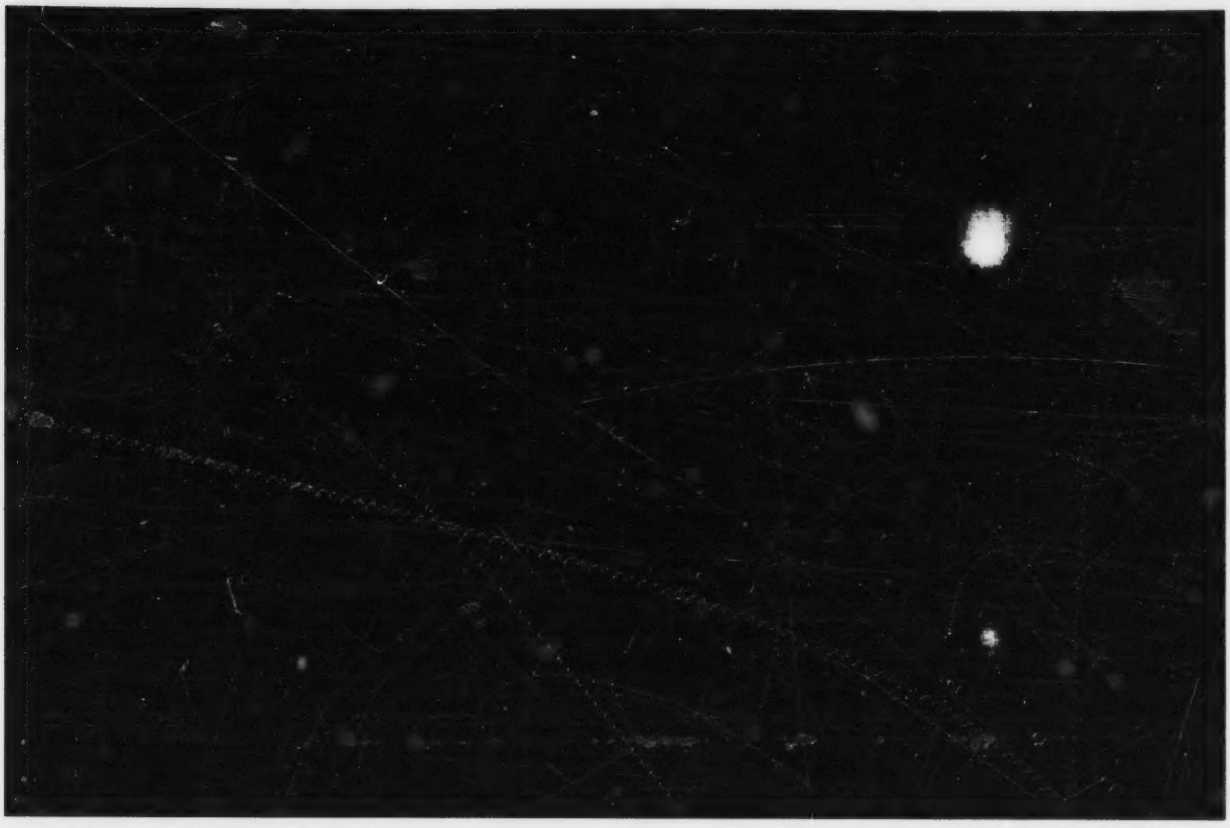
La gestion adaptative et le principe de précaution

Nous faisons référence dans ce rapport à deux outils fondamentaux qui, d'après nous, aideront Parcs Canada à progresser vers la réalisation de son mandat : la gestion adaptative et le principe de précaution.

Au sens le plus large du terme, la gestion est dite adaptative lorsqu'elle vise, à la fois, la réalisation des objectifs de gestion et l'acquisition de connaissances fiables; il s'agit donc d'une méthode scientifiquement défendable d'apprendre en agissant.

Le chapitre 3 contient des explications détaillées sur l'intégration du processus de gestion adaptative dans le cadre de planification de Parcs Canada; des idées semblables sur l'adoption du modèle de gestion adaptative dans d'autres domaines sont présentées ailleurs dans le rapport.

L'autre outil qui sera très utile à Parcs Canada dans la poursuite des objectifs d'intégrité écologique, est celui du principe de précaution. Ce principe préconise la prudence dans toute intervention visant à modifier l'environnement naturel. Il est particulièrement important lorsque les connaissances au sujet d'un écosystème ne sont que partielles ou que le milieu en question est particulièrement vulnérable.

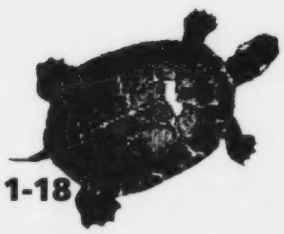


Réserve de parc national Pacific Rim P.Wilkinson

Le principe de précaution est fondé sur plusieurs prémisses (adaptation des principes de précaution figurant dans l'étude sur la vallée de la Bow) :

- la nature est précieuse en soi;
- les gouvernements doivent être disposés à prendre des mesures de conservation malgré l'absence de preuves d'impacts environnementaux nuisibles;
- ceux qui proposent un changement sont responsables de démontrer que ce changement n'aura pas d'effet nuisible sur l'environnement;
- les mesures adoptées aujourd'hui constituent l'héritage de demain;
- toutes les décisions ont un coût; la prudence peut signifier que certaines personnes doivent se soustraire à des occasions de loisir ou de profits.

Le principe de précaution doit orienter la prise de mesures appropriées en matière de protection ou de restauration de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux et dans le cadre de leur gestion au jour le jour. À l'heure actuelle, au sein de Parcs Canada, les processus décisionnels et les méthodes de gestion ne s'appuient pas sur ce principe. Toujours pencher en faveur de l'intégrité écologique signifie que cette intégrité doit primer pour chaque décision de gestion et ne pas être un simple élément complémentaire qu'il est facile d'oublier ou de mettre de côté.



Protection de l'intégrité écologique *par* les parcs nationaux

Les parcs nationaux sont essentiels au maintien et à la restauration de l'intégrité écologique sur l'ensemble de paysages beaucoup plus vastes, des territoires suffisamment étendus pour assurer les processus naturels et la succession naturelle ainsi que le maintien de populations viables d'espèces à grand domaine vital.

Les parcs nationaux font partie d'un monde où les changements et les stress environnementaux sont innombrables. Les parcs nationaux sont des symboles du Canada — mais aussi des indicateurs écologiques. La détection de stress écologiques dans les parcs nationaux est un avertissement : des stress plus importants et plus graves les menacent de l'extérieur.

Ce rapport contient nombre d'exemples de gestion fructueuse en fonction de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Il est certain que des problèmes existent, mais la situation n'est pas irrémédiable. Les possibilités d'innovation, d'idées audacieuses et de mesures énergiques sont nombreuses.

Ce rapport

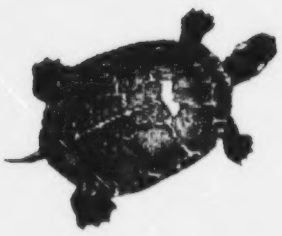
Notre rapport comprend deux volumes. Le premier, Volume I : le temps d'agir, est un document de portée générale dans lequel sont décrites les menaces sérieuses qui pèsent sur les parcs nationaux canadiens; il présente une vue d'ensemble des valeurs qui risquent de disparaître si ces menaces ne sont pas éliminées ainsi que les rôles que les Canadiens et particulièrement Parcs Canada peuvent assumer et les mesures clés qu'ils peuvent prendre pour enrayer ces menaces. Le deuxième, Volume II : une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada, cerne des enjeux et problèmes particuliers; il recommande en outre des solutions précises à l'intention de la Ministre et de Parcs Canada.

Dans les chapitres qui suivent, la Commission approfondit ses observations, constatations et recommandations. Le rapport traite en premier lieu de la culture interne de Parcs Canada, puis de la capacité de l'organisation sur le plan de la planification et des sciences. Sont présentées ensuite des questions d'ordre externe — collaboration avec les peuples autochtones, création de nouveaux parcs et intégration régionale des parcs nationaux dans un réseau d'aires protégées. Le rapport se penche ensuite sur les questions « humaines » — l'interprétation, l'utilisation appropriée et l'empreinte écologique dans les parcs nationaux. Enfin, la Commission formule des recommandations au sujet du financement actuel et de nouveaux régimes de financement des parcs nationaux. Comme nombre de ces thèmes et questions se répercutent sur plus d'un domaine, des renvois et liens guident le lecteur d'une partie à l'autre du volume II.

Compte tenu du mandat de la Commission, soit de se pencher sur la question de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, ce rapport ne traite que des parcs créés en vertu de la Loi sur les parcs nationaux, qui fait référence au maintien de l'intégrité écologique. Il ne tient pas compte des aires marines de conservation, qui sont assujetties à une loi différente. Nous croyons cependant que nombre de ces concepts et recommandations s'appliqueraient aux aires marines de conservation. En conséquence, le terme « parc national » employé dans ce rapport ne désigne que les parcs nationaux terrestres et les réserves de parc national.

Bien que certaines divisions de l'Agence Parcs Canada s'intéressent aux canaux historiques nationaux, aux lieux historiques nationaux ainsi qu'à d'autres lieux et structures, le terme « Parcs Canada », tel qu'il est employé dans ce rapport, désigne explicitement les services et divisions de l'Agence Parcs Canada, dont relèvent les parcs nationaux.

L'annexe B contient un glossaire d'autres termes employés dans ce rapport.



SECTION B :
PARCS CANADA EN TANT QU'ORGANISATION

Employée patrouillant l'arrière-pays du parc national Banff. W. Lynch/Parcs Canada

CHAPITRE 2 : VERS UNE CULTURE DE CONSERVATION

Afin de réussir à mettre l'accent sur la conservation dans la gestion des parcs nationaux, Parcs Canada doit définir avec précision son objectif premier, qui est la protection de l'intégrité écologique, puis s'assurer que toute l'organisation mette l'épaule à la roue. Si l'on veut y parvenir, il faudra donner une nouvelle orientation à la prise de décisions, à la dotation en personnel, à la formation ainsi qu'aux relations avec les employés et les voisins des divers parcs. L'engagement dans une nouvelle voie, visant la création d'une culture interne de conservation, constituera le principal enjeu pour Parcs Canada.

Ce virage ne se concrétisera que si Parcs Canada adopte une culture de savoir où l'évaluation et la rétroaction sont les bienvenues, et où les connaissances et les compétences acquises sont valorisées. Cette nouvelle culture laissera place à l'innovation, au leadership et à la prise de mesures énergiques visant sans cesse une plus grande intégrité des parcs.

Le passage au statut d'agence et les exigences découlant de la Loi sur l'Agence Parcs Canada ouvrent toute grande la porte menant à l'adoption, par l'organisation, d'une nouvelle ligne de conduite.

Vers une organisation axée sur le savoir

Les diverses questions soulevées dans notre rapport ne trouveront réponses que si l'organisation présente les caractéristiques suivantes :

- vision et mandat clairs;
- leadership exemplaire, en matière d'intégrité écologique, de la part du Conseil exécutif de Parcs Canada;
- réalisation que les employés constituent un actif vital de l'organisation, qui investit en ce sens et valorise son personnel;
- établissement avec les employés d'un partenariat fondé sur le respect, l'équité et la capacité d'agir, dans le but de favoriser l'apprentissage, l'innovation ainsi que la croissance personnelle et le perfectionnement professionnel;
- personnel engagé dans la concrétisation de la vision et du mandat, en plus d'être imputable de l'atteinte d'objectifs quantifiables associés à l'intégrité écologique;
- capacité d'absorber des connaissances et d'en permettre la libre diffusion dans toute l'organisation;
- transparence et libre communication en vue de favoriser la rétroaction, et, au besoin, les échanges critiques — deux éléments clés pour la création d'une organisation axée sur le savoir.

En d'autres termes, Parcs Canada doit se décloisonner, faire preuve d'innovation et se transformer en une organisation axée sur le savoir, ne perdant jamais de vue la question de l'intégrité écologique.

La Loi sur l'Agence Parcs Canada — Une occasion à saisir

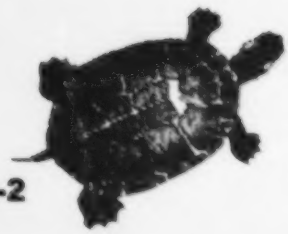
C'est en 1988, dans le cadre de la révision de la Loi sur les parcs nationaux, qu'on a officiellement proposé un objectif clair pour la protection de l'intégrité écologique. Au cours de la décennie qui a suivi cet engagement, les réorganisations se sont succédées alors que les ressources humaines et financières s'amenuisaient, en dépit de l'incidence positive, mais de courte durée, du financement associé au Plan vert du Canada.

Cela fut une période difficile pour Parcs Canada, l'organisation devant réagir à nombre d'autres demandes formulées par le gouvernement. Durant les vingt dernières années, les employés de Parcs Canada ont été témoins de toute une série de transformations rapides découlant de compressions budgétaires, d'études, de réorganisations successives, du passage d'un ministère fédéral à un autre et de l'adoption, à grande échelle, d'une démarche s'inspirant du monde des affaires. Ces changements n'ont pas su tenir pleinement compte des valeurs liées à l'intégrité écologique pour ce qui est de l'orientation de l'organisation, de son leadership, de sa politique d'embauche et de formation, de la préparation des budgets et de son fonctionnement. L'organisation qui a découlée de ces changements n'avait pas fondamentalement remanié sa structure, son ordre de priorité et son processus décisionnel de façon à pouvoir mettre en œuvre les modifications apportées à son mandat en 1998.

En 1999, la Loi portant création de l'Agence Parcs Canada a mis l'accent sur le caractère prioritaire de l'intégrité écologique, dans un préambule non équivoque de large portée :

Attendu qu'il importe, dans l'intérêt national :

a) de protéger les exemples significatifs — du point de vue national — du patrimoine naturel et culturel du Canada dans les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux, les aires marines de conservation et les lieux patrimoniaux connexes en raison de l'importance du rôle qu'ils jouent dans la vie des Canadiens et dans la structure de la nation,



g) de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux,

l) de subordonner l'usage des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux à leur intégrité écologique et commémorative,

m) de gérer l'utilisation, par les visiteurs et les touristes, des parcs nationaux et des lieux historiques de manière, à la fois, à conserver leur intégrité écologique et commémorative et à assurer, à la génération présente et aux générations futures, une expérience enrichissante de ces lieux naturels et patrimoniaux.

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)

Parcs Canada peut s'appuyer sur plusieurs exigences de la Loi sur l'Agence Parcs Canada pour réorienter son action et devenir une organisation caractérisée par une culture valorisant le savoir et la conservation. Ce virage aidera Parcs Canada à s'acquitter de son mandat et servira de catalyseur du changement. Les parcs nationaux peuvent inciter tous les Canadiens à adhérer à une culture nationale de conservation permettant de maintenir ou de restaurer la viabilité écologique du pays, les parcs eux-mêmes constituant des aires protégées vitales à l'intérieur de territoires plus vastes, gérés selon les principes de l'utilisation durable des ressources. Ces objectifs — réorienter l'action à l'interne et catalyser le changement à l'échelle de la société — ont des traits communs et sont tous deux dans l'intérêt national.

Maints éléments inclus dans la Loi sur l'Agence Parcs Canada, ainsi que les premiers projets de revitalisation qui ont suivi la création de l'Agence, ouvrent la voie à l'atteinte de ces objectifs. Par exemple, la Loi prévoit l'établissement d'une charte énonçant les valeurs et principes de l'Agence :

16. (1) Le directeur général est responsable de l'établissement d'une charte qui énonce les valeurs et principes régissant, au sein de l'Agence :

a) la prestation de services au public;

b) la gestion des ressources humaines.

35. (1) Le directeur général fait établir au moins tous les cinq ans par une personne ou une organisation, à l'exclusion de l'Agence ou d'un dirigeant ou employé de celle-ci, un rapport sur la compatibilité de son régime de ressources humaines avec les valeurs et principes qui doivent régir la gestion de ses ressources humaines.

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)

La charte peut servir à placer la conservation au rang des valeurs fondamentales de Parcs Canada. À tous les niveaux, le personnel devrait être invité à prendre part à l'établissement de la charte de façon que sa version définitive reçoive l'appui de tous. Si la protection de l'intégrité écologique est l'affaire de tout le monde, il s'ensuit que tous les membres du personnel devraient contribuer à la réorientation de l'organisation. L'organisation en émergera grandie, si les idées de chacun sont prises en considération, et le milieu sera propice à la libre communication.

La Loi sur l'Agence Parcs Canada exige aussi l'organisation d'une table ronde nationale afin de conseiller le ministre, permettant ainsi à Parcs Canada de faire examiner, par des personnes de l'extérieur, sa politique et ses programmes clés. Ce mécanisme peut également aider Parcs Canada à faire en sorte que les grandes mesures portant sur l'obligation de rendre compte soient efficaces :

8.1 (1) Le ministre organise au moins tous les deux ans une table ronde, réunissant des personnes concernées par les questions qui relèvent de l'Agence, et chargée de l'aviser sur les résultats obtenus par l'Agence dans la réalisation de la mission visée à l'article 6.

(2) Le ministre répond dans les cent quatre-vingt jours aux recommandations faites par écrit dans le cadre d'une table ronde.

Loi sur l'Agence Parcs Canada (1999)

Le personnel doit acquérir toute une variété de compétences pour résoudre les problèmes complexes auxquels les parcs nationaux sont confrontés.
J. Pleau/Parcs Canada

Le présent chapitre, comme le reste du rapport, reflète ce que les membres de la Commission n'ont cessé d'entendre et d'observer dans le cadre des consultations menées auprès de membres du personnel de Parcs Canada, à tous les niveaux, et auprès de personnes de l'extérieur. Nous savons que nombre de nouveaux projets et programmes ont été lancés il n'y a pas si longtemps, tous faisant avancer la cause de la protection de l'intégrité écologique et celle de la cohérence entre les actions de Parcs Canada et son mandat. Toutefois, nous avons noté qu'il existe toujours une dichotomie culturelle à Parcs Canada. Il ne fait aucun doute que les employés s'inquiètent de l'état des parcs et se sentent très frustrés par l'incapacité de Parcs Canada à réagir aux dangers qui menacent l'intégrité écologique de ces territoires.

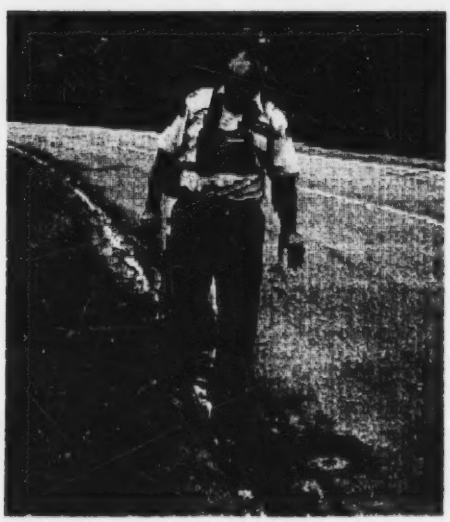
Le message a été maintes fois répété : c'est à l'intérieur même de l'organisation que se dressent les plus gros obstacles à la réalisation du mandat. Nous devons en conclure qu'il faut prêter sans attendre une grande attention à la culture organisationnelle de Parcs Canada, sinon les nouveaux projets et programmes, et même les ressources supplémentaires, ne permettront pas d'améliorer l'état des parcs nationaux du pays.

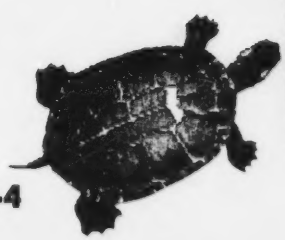
Parcs Canada : une gamme de fonctions à gérer

L'Agence Parcs Canada est chargée de gérer une gamme diversifiée de programmes : parcs nationaux, aires marines nationales de conservation, rivières du patrimoine et canaux historiques (par exemple, la voie navigable Trent-Severn), lieux historiques nationaux, édifices fédéraux du patrimoine et gares ferroviaires patrimoniales. Très différents les uns des autres, ils requièrent par conséquent des compétences et des méthodes de gestion distinctes.

Les dispositions légales relatives à l'intégrité écologique ne s'appliquent qu'aux parcs nationaux. Il s'agit d'un dilemme pour les directeurs d'unité de gestion dont l'unité comprend plusieurs programmes, puisqu'ils doivent répartir leurs ressources en devant souvent choisir entre l'intégrité écologique et la conservation du patrimoine culturel et historique. La Commission a appris, à titre d'exemple, que les recherches écologiques au parc national des Hautes-Terres-du-Cap-Breton avaient été en grande partie annulées parce qu'il fallait remplacer les installations d'approvisionnement en eau de la Forteresse de Louisbourg. Ce problème est inhérent à la structure de Parcs Canada.

Employé du parc national du Gros-Morne sur les lieux d'un récent déversement d'hydrocarbure.
P. Wilkinson





Parcs Canada a modifié sa structure pour tenter d'harmoniser ses différents programmes, mais cette « harmonisation » a elle-même soulevé des problèmes. Ainsi, les lieux historiques nationaux emploient l'expression « intégrité commémorative », terme qui n'a pas de correspondance avec l'intégrité écologique. Cependant, Parcs Canada, par souci d'harmonisation, a combiné les deux termes sous un même vocable, « intégrité patrimoniale ». Le grand public, le milieu universitaire et l'Agence Parcs Canada elle-même ne s'y retrouvent plus. Il s'agit d'une trouvaille bureaucratique qui visait, sans succès, l'harmonisation de deux concepts essentiellement différents.

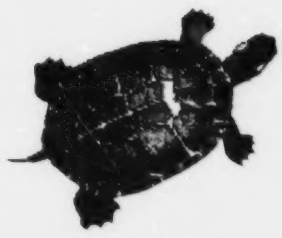
La diversité des programmes fait en sorte que Parcs Canada peut difficilement concentrer ses efforts sur l'intégrité écologique. La budgétisation est un exercice tout aussi difficile : dans quel programme doit-on investir en priorité, les parcs nationaux ou les canaux historiques? Bien que les programmes présentent des éléments semblables, la Commission s'est rendue compte que l'on perd de vue l'intégrité écologique lorsqu'on tente d'harmoniser différents programmes. Pour que les parcs nationaux soient gérés en fonction de l'intégrité écologique, il faudra assurer la cohérence entre ce mandat et la structure de gestion de Parcs Canada. Notre rapport contient des recommandations explicites au sujet de l'imputabilité, des structures de planification et des enveloppes budgétaires, dans l'espoir qu'elles serviront de cadre d'orientation pour la réalisation des changements qui s'imposent dans la structure de gestion.

Il n'y a pas de dualité dans le mandat

Avant les modifications, portant notamment sur l'intégrité écologique, apportées à la Loi sur les parcs nationaux en 1988, certaines personnes avaient le sentiment que Parcs Canada avait un double mandat, qui consistait à assurer l'équilibre entre des intérêts divergents : d'une part, l'utilisation des parcs par les visiteurs et, d'autre part, leur maintien intact pour les générations futures. Ce débat a été tranché du fait que la loi exige désormais que l'intégrité écologique et la préservation des ressources soient les critères prédominants de la gestion d'un parc.

Une lecture attentive de la Loi sur les parcs nationaux de 1930 révèle toutefois que même avant les modifications apportées en 1988, le mandat n'était pas à double volet. La clause dédicatoire de la Loi sur les parcs nationaux de 1930 mentionne que l'utilisation des parcs nationaux doit permettre de les laisser intacts pour les générations futures. Cette notion a été élargie en 1988 avec la modification apportée au sujet de l'intégrité écologique, ne laissant planer aucun doute quant au fait que cette intégrité écologique devait primer dans le contexte de la gestion de l'utilisation des parcs par les visiteurs.

Il faut donc indiquer clairement aux membres du personnel que le mandat des parcs est unique et indivisible. Les parcs sont des lieux servant à protéger l'intégrité écologique. Les visiteurs pourront goûter à la nature et en profiter, sans toutefois altérer cette intégrité.



Un personnel dévoué

Les membres de la Commission s'attendaient à être renversés par la splendeur des parcs nationaux du Canada — ce qui fut d'ailleurs le cas — mais que dire du profond attachement à ces parcs dont font preuve les membres du personnel de Parcs Canada? Ils font état des merveilles que renferment ces lieux qui sont confiés à leurs soins, apprécient le privilège de travailler pour les parcs nationaux ainsi que pour l'ensemble des Canadiens et expriment le souhait de transmettre aux générations futures un témoignage bien tangible de leur respect des richesses de la nature.

Le personnel doit conjuguer avec des situations complexes menaçant l'intégrité des écosystèmes des parcs nationaux, et, souvent, il doit trancher entre des pressions de développement et les idéaux de la préservation. Les questions liées à la gestion des parcs sont parfois tellement complexes que l'intégrité écologique est perçue comme étant un facteur parmi tant d'autres.

Depuis quelques années, en dépit de tous les changements organisationnels dont ils ont été témoins, les membres du personnel des parcs continuent de chercher, par tous les moyens, à améliorer leur intendance des parcs nationaux. Nombreuses sont les personnes bien intentionnées, aux compétences reconnues, qui ont tenté de faire la part des choses à ce sujet bien avant la création de la Commission. Nombreuses aussi sont celles qui ont eu beaucoup de succès dans des circonstances difficiles; autant d'histoires heureuses, grâce à la détermination et à la vision de membres du personnel, dont il n'a pas été possible de faire l'énumération dans notre rapport. En soulignant le besoin de changer la culture organisationnelle de Parcs Canada, nous ne voulons nullement dévaloriser le travail et les réalisations des centaines d'employés dévoués de l'Agence. Nous souhaitons plutôt mettre en lumière le besoin de passer d'une culture dominée par une vision empruntée au monde des affaires et la pratique d'activités récréatives à une culture franchement axée sur la conservation. Nous croyons que l'intégrité écologique est le facteur unificateur qui peut orienter le processus d'apprentissage nécessaire à la mise en place d'une culture de conservation.

« Le principal obstacle à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada est l'absence d'engagement véritable... Il s'agit d'un problème culturel. En dépit de toutes les promesses, le personnel des parcs nationaux est entravé dans son action en raison de la culture organisationnelle qui, au lieu de valoriser la défense de l'intégrité écologique et les activités en ce sens, est dissuasive à cet égard. Il saute aux yeux de quiconque a passé un peu de temps dans cette organisation que la passivité et le conservatisme sont deux traits élémentaires de Parcs Canada. On associe naturellement au progrès la production de recettes, l'aménagement et le maintien d'installations, la sécurité publique et d'autres questions d'ordre pratique. Je crois qu'il est juste de dire que les défenseurs de l'environnement sont perçus comme des rêveurs, des excentriques ou des empêcheurs de tourner en rond ».

Commentaire soumis à la Commission par un voisin d'un parc

Loi et politique divergentes

À l'heure actuelle, la Loi sur les parcs nationaux ne fait état de l'intégrité écologique qu'en rapport avec le zonage des parcs et leur utilisation par les visiteurs, tandis que la politique de Parcs Canada précise que « l'intégrité écologique occupe la première place dans l'acquisition, dans la gestion et dans l'administration des endroits du patrimoine », une déclaration de nature plus globale. Dans son préambule, la Loi sur l'Agence Parcs Canada interprète, de façon plus claire et aussi plus large, l'importance primordiale de l'intégrité écologique dans le contexte des parcs nationaux. Cependant, de tels préambules n'ont pas force de loi. Cette divergence entre la loi et la politique prête à confusion chez les gestionnaires supérieurs, qui n'ont pas l'assise légale pour assurer la défense des intérêts des parcs à l'égard de certaines questions soulevées tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des limites des parcs. Il y a lieu de réviser la loi pour que les liens entre elle et la politique soient plus étroits.

Quelques membres du personnel de Parcs Canada considèrent l'intégrité écologique comme une vogue qui passera comme bien d'autres; parfois même, elle est perçue par certains comme une menace à leur emploi. Au plan opérationnel, l'intégrité écologique a été considérée comme un élément de plus sur la liste des priorités, et non comme la notion unificatrice permettant d'imprimer une direction à tous les programmes des parcs nationaux. (La Commission a entendu bien des fois que « l'intégrité écologique n'est qu'une facette de notre travail ».) Les employés font souvent référence au pendule qui oscille entre l'intégrité écologique et une gestion des parcs davantage axée sur les besoins du marché.

Les points de vue présentés au sujet de l'intégrité écologique étaient variés :

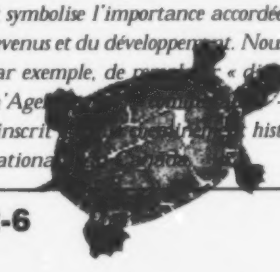
- la perception que Parcs Canada avait un double mandat visant l'atteinte d'un équilibre entre l'activité humaine dans les parcs et la protection de leur intégrité écologique;
- la croyance que l'intégrité écologique n'est qu'un autre objectif ou une autre tâche de Parcs Canada, qui s'ajoute à une liste déjà longue;
- l'inquiétude à l'effet que la reconnaissance de l'intégrité écologique comme fondement du mandat de Parcs Canada « interdit la présence de l'être humain » dans les parcs nationaux;
- la perception que l'intégrité écologique n'est pas « l'affaire de tout le monde » mais plutôt le travail des écologistes des parcs.

À plusieurs reprises, nous avons pu observer ou entendre les perceptions qui suivent :

- même si l'intégrité écologique est officiellement sa raison d'être, Parcs Canada a, en pratique et dans l'esprit de plusieurs, un mandat portant sur l'utilisation du territoire, la production de revenus et la recherche de compromis lorsqu'il s'agit, par exemple, d'entretien des infrastructures, d'aménagement et de tourisme;
- dans le cadre d'exercices de planification des affaires, des postes budgétaires ont été réorganisés et reclassés de façon à donner l'impression que des sommes suffisantes étaient consacrées aux questions d'intégrité écologique;
- les décisions de la direction des parcs, présentées comme étant dans l'intérêt de l'intégrité écologique, ne sont en fait que des améliorations apportées aux immobilisations, et ce, à des fins nullement écologiques;
- en présence d'un bon projet axé sur la conservation qui mettrait en danger la production de revenus, surtout dans les parcs de moins grande superficie, la question des revenus pèse lourd dans la balance quand vient le moment d'approuver ou non le projet en question.

Langage des affaires

À l'heure actuelle, Parcs Canada parle le langage du monde des affaires et des spécialistes du développement. Bien plus qu'une simple question de sémantique, l'adoption de termes comme « clients », « plans d'affaires » « revenus » et « directeur général », au même titre que des expressions telles « gestion des ressources » (dans le contexte de l'exploitation des ressources), va à l'encontre des valeurs d'une organisation axée sur la conservation, et symbolise l'importance accordée aux thèmes des revenus et du développement. Nous proposons donc, par exemple, de remplacer « directeur général de la Agence Parcs Canada » — un terme qui s'inscrit dans la tradition historique des parcs nationaux —



TransAlta transformée : idées pour la refonte d'une culture organisationnelle

TransAlta, la plus grande entreprise privée de service public au Canada, s'occupe de production, de transport et de distribution d'électricité en Alberta. Plus de 85 pour 100 de l'électricité ainsi produite provient de la combustion de charbon. TransAlta est responsable de six pour cent de toutes les émissions de gaz carbonique en Alberta, et personne n'en produit plus qu'elle au pays.

Une nouvelle politique gouvernementale, jumelée à des inquiétudes au sujet de la possibilité de sévères restrictions en matière d'émissions de CO_2 ont motivé TransAlta à modifier son attitude en visant la durabilité. En bref, TransAlta voulait adopter volontairement une démarche favorisant la réduction des émissions de CO_2 plutôt que d'y être contrainte par la loi. Cette transformation découlait d'une prise de conscience de plus en plus marquée, à l'interne, quant aux enjeux d'une telle réduction.

Ainsi, la société a entrepris de modifier toute une série de méthodes de gestion qui constitue un modèle pour mieux comprendre ce qu'est la transformation d'une culture organisationnelle qui prend en compte l'écologie. Au nombre de ces modifications et des mesures incitatives, notons :

1. la création d'un groupe de développement durable, qui intègre les anciens services de la sécurité et des affaires environnementales, sous l'égide d'un vice-président;

2. un engagement marqué de la part de la haute direction et une surveillance attentive pour assurer :

   • que le suivi des mesures prises afin de réduire les émissions de CO_2 et l'examen de nouvelles possibilités de développement durable soient mis à l'ordre du jour de chacune des réunions du conseil d'administration, seules questions de nature non financière à revenir ainsi continuellement à l'ordre du jour;

   • une revue trimestrielle du plan d'action effectuée, avec mesures et rapports périodiques à l'appui, par des membres de la haute direction;

   • des évaluations effectuées par des tiers.

3. des efforts soutenus en vue d'entreprendre des projets favorables à l'acquisition de connaissances, à l'adoption de nouvelles méthodes et aux progrès technologiques, comme moyens de réduire les niveaux d'émission de gaz à effet de serre;

4. un programme de formation permanente volontairement proposé à tous les employés, sous la forme de séances d'orientation pour cette nouvelle mission, prévoyant :

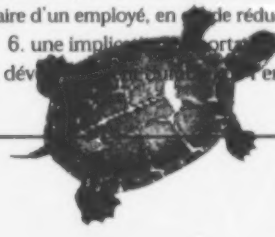
   • le roulement du personnel, pour permettre de diffuser le plus largement possible les principes de l'approche de développement durable adoptée par la société; par exemple, les nouveaux ingénieurs devant travailler à la Production passent neuf mois au Développement durable, avant d'être affectés à leur poste; cet amalgame de formation et d'expérience pratique permet au personnel nouvellement embauché de bien saisir la perspective environnementale de TransAlta, ce qui se traduit par la suite dans l'accomplissement de leurs tâches;

   • la formation de tous les employés concernant le développement durable, dans le cadre d'un atelier de deux jours animé en collaboration avec The Pembina Institute, une organisation non gouvernementale spécialisée en environnement; cette formation est offerte aux nouveaux employés au moyen d'un CD-ROM interactif;

5. des mesures incitatives financières, en faveur des employés, liées à l'atteinte de certains objectifs en matière de réduction des niveaux d'émission de gaz à effet de serre ou tenant compte d'autres facteurs environnementaux (pouvant atteindre 16 pour cent du salaire d'un employé, en cas de réductions exceptionnelles);

6. une implication importante dans des organisations et groupes de travail traitant du développement durable, de l'environnement et des changements climatiques.

Extrait de Thompson (1998)



Quel que soit le poste occupé à Parcs Canada, dans quelque catégorie que ce soit, la protection de l'intégrité écologique devrait être « la tâche prioritaire ». Par exemple, les gardes, les écologistes, ou encore les membres des secrétariats des écosystèmes partagent leurs connaissances et offrent des conseils, en regard de la gestion écologique. Le personnel chargé de l'application de la loi et de la conservation des ressources s'assure que les visiteurs des parcs agissent en conformité des exigences et des lois qui visent la protection de l'intégrité écologique, que ce soit en participant à des évaluations environnementales ou en appréhendant les braconniers. Le personnel chargé des activités d'interprétation ou de communication externe sensibilise le public en lui faisant prendre conscience du rôle que jouent les parcs à l'intérieur des grands écosystèmes qu'ils occupent et invite les visiteurs, ainsi que les partenaires des parcs à se prononcer sur les enjeux d'aménagement. Finalement, les préposés à l'entretien et au nettoyage ont une incidence directe sur l'intégrité écologique en raison des produits qu'ils utilisent pour accomplir leur travail, sans compter qu'indirectement, ils montrent la relation qui existe entre sensibilisation à l'environnement et action durable (de telles démonstrations constituent autant de nouveaux messages d'interprétation).

Nombreuses sont les sociétés ayant adopté des programmes de réorientation majeure, qui visaient à la fois le repositionnement de l'entreprise ainsi qu'à faire prendre conscience à tout leur personnel de la refonte de la culture organisationnelle. Ainsi, la campagne sur « la qualité » de Ford envoyait un message explicite aux employés comme au grand public. Par ailleurs, en Alberta, TransAlta a entrepris un virage important vers le développement durable, dans les années 1990. Il s'agit là de modèles dont Parcs Canada pourrait s'inspirer pour faire de l'intégrité écologique « la tâche prioritaire » de tous les employés.

RECOMMANDATIONS

L'objectif prépondérant visé par chacune des recommandations présentées dans notre rapport est d'établir, résolument et sans équivoque, que l'intégrité écologique se trouve au cœur même du mandat de Parcs Canada. À cette fin, Parcs Canada doit transmettre un message fondamental à tous les membres de son organisation et à ses partenaires :

- l'intégrité écologique est l'affaire de chacun;
- toutes les décisions prises sont d'abord fondées sur le critère de l'intégrité écologique;
- la priorité des parcs nationaux est de protéger l'intégrité écologique.

2-1. Ce message sera transmis d'autant plus facilement si la ministre fait en sorte que le Projet de loi C-70, (ou ceux qui lui succéderont), énonce clairement et sans réserve que la protection de l'intégrité écologique est la priorité des parcs nationaux, un objectif que Parcs Canada peut atteindre grâce à une gestion orientée en ce sens. (La Commission a proposé, à l'annexe C, des libellés pour divers articles du Projet de loi C-70).

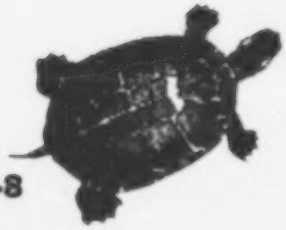
2-2. Conformément à l'article 16 (1) de la Loi sur l'Agence Parcs Canada, nous recommandons que d'ici six mois, Parcs Canada amorce la révision de l'ébauche actuelle de la charte énonçant les valeurs fondamentales de l'organisation en regard de ses objectifs primordiaux et de son mandat fondamental. Pour la Direction générale des parcs nationaux de l'Agence Parcs Canada, ces valeurs fondamentales devraient essentiellement tourner autour de la notion de l'intégrité écologique. Afin de s'assurer que cette charte est bien comprise et adoptée par tous les membres du personnel, tout en reflétant l'objectif premier de l'organisation, Parcs Canada devrait favoriser un processus de participation de la base en cherchant à obtenir les commentaires de tous les membres de l'organisation, des premiers échelons jusqu'aux niveaux hiérarchiques les plus élevés.

2-3. Nous recommandons que d'ici six mois, Parcs Canada entreprenne une transition en vue de l'abandon du langage des affaires au profit d'un vocabulaire mettant davantage l'accent sur l'intégrité écologique et la conservation.

2-4. Nous recommandons que Parcs Canada adopte un programme détaillé d'orientation et de formation permanentes en matière d'intégrité écologique, le premier volet devant être conclu d'ici 18 mois pour tous les employés actuellement en poste, incluant les contractuels, associations coopérantes, partenaires et autres collaborateurs, comme les exploitants commerciaux à l'intérieur des limites des parcs. Il y aurait lieu d'inclure une telle formation dans le cadre des séances d'orientation à l'intention de tous les nouveaux employés. Au bout de trois ans, demander à un tiers d'examiner le programme d'orientation pour en évaluer l'état et cerner les besoins ultérieurs.

À cette formation élémentaire se grefferont des programmes plus spécialisés portant sur les compétences requises afin de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique. Par exemple, il y aurait lieu de concevoir un programme de perfectionnement à l'intention du personnel des Centres de services régionaux, en vue de leur participation aux efforts de gestion coopérative déployés à l'échelle régionale, provinciale ou territoriale. Cette formation viserait à :

- rehausser le degré de responsabilité et de compétence en matière de gestion participative avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, les peuples autochtones, les collectivités, l'industrie et divers organismes, du secteur public ou privé;
- acquérir de nouvelles connaissances en matière de négociation et de communication avec les collectivités.



Formation en politique de gestion des ressources culturelles

En 1993, Parcs Canada a lancé un programme de formation intensive s'adressant aux gestionnaires, membres du personnel, partenaires et autres parties intéressées au sujet de sa nouvelle politique de gestion des ressources culturelles. Puisque les prémisses de cette politique sont à l'effet que quiconque prend une mesure ou une décision ayant une incidence sur les ressources culturelles participe ipso facto à la gestion de ces ressources — ce qui englobe pratiquement tout le monde — l'auditoire cible du programme est très vaste. Le sous-ministre adjoint, les gestionnaires supérieurs, le personnel de première ligne et des spécialistes de diverses disciplines ont donc suivi le programme, au même titre d'ailleurs que les personnes s'occupant de gestion de ressources culturelles et de lieux historiques en dehors de Parcs Canada.

Le programme présente la politique, renferme une série d'études de cas grâce auxquelles les participants peuvent mettre en pratique le processus décisionnel prévu et propose un aperçu de l'évolution de la gestion des ressources culturelles au fil des siècles, dans les sociétés occidentales et ailleurs.

La préparation et l'animation de ces séances ont permis de mettre en rapport différentes parties de l'organisation, de sorte que les participants ont le sentiment qu'il s'agit d'un projet à l'échelle du pays et non d'un « exercice de style » du Bureau national. Cet aspect était essentiel au développement des compétences, à l'intégration de la politique dans les tâches courantes et à la création de liens entre les personnes qui gèrent des ressources culturelles — notamment un certain nombre de gardes de parcs nationaux, responsables de la gestion de ces ressources. Dans l'ensemble, la formation est très appréciée et constitue un autre modèle pour la formation du personnel en matière de protection de l'intégrité écologique.

Structure, dotation en personnel et prise de décisions

Structure de Parcs Canada

L'Agence Parcs Canada (« Parcs Canada » dans le présent rapport) est actuellement constituée de 32 Unités de gestion et de 4 Centres de services relevant tous, individuellement, du directeur général de l'Agence. Le Conseil exécutif regroupe le directeur général de l'Agence, les directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest du Canada, les directeurs généraux des programmes (Bureau national), les directeurs exécutifs du Québec et des parcs des Rocheuses ainsi que le directeur des Ressources humaines et celui des Communications. L'organigramme figure à l'annexe D.

Les limites géographiques des différentes Unités de gestion ne correspondent à aucune frontière politique ou écologique. L'importance et la taille des Unités de gestion sont variables. Elles peuvent regrouper un ou plusieurs parcs nationaux, lieux historiques nationaux ou canaux historiques nationaux. Chacune des Unités de gestion relève d'un directeur, à qui incombe la mise en œuvre des programmes. Selon leurs dimensions et leur emplacement, certains parcs ont aussi un directeur de parc sur place ou tout près. Les directeurs d'Unité de gestion ont indifféremment leur bureau dans un parc ou ailleurs.

Des employés du parc national des Îles-du-Saint-Laurent examinent un serpent ratier noir.
Parcs Canada

Incidences de « la restructuration de l'organisation »

La structure hiérarchique de Parcs Canada a été en grande partie « simplifiée » à l'occasion des récentes réorganisations, avec l'élimination des niveaux intermédiaires ainsi que la simplification des rapports hiérarchiques entre les directeurs d'Unité de gestion et le directeur général de l'Agence. Nous avons observé que cette nouvelle structure est à l'origine de certains problèmes, particulièrement en ce qui a trait aux exigences formulées à l'endroit des directeurs. Ces problèmes ont des répercussions quant à l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique.

Les directeurs d'Unité de gestion doivent gérer un certain nombre de parcs ou de lieux dont l'importance, l'état et la complexité varient. Dans certains cas, la gestion conjointe de lieux historiques et d'aires naturelles constitue un enjeu de taille. Certains directeurs doivent gérer un grand nombre de lieux historiques en tenant compte d'ententes de partenariat compliquées ou d'importants engagements de financement. Par conséquent, il peut leur être difficile de faire preuve de leadership dans chacune des aires de responsabilité qui leur incombent. Les directeurs d'Unité de gestion sont donc souvent débordés, manquent de personnel et ne cessent « de parer au plus pressant », qu'il s'agisse de la question d'un nouvel uniforme, de négociations territoriales à l'échelle provinciale ou de méthodes de gestion.

La longue liste de responsabilités des directeurs d'Unité de gestion, ainsi que l'absence de soutien professionnel structuré, font en sorte qu'il leur est difficile de s'occuper comme il se doit de l'intégrité écologique et d'orienter les actions en ce sens.

Équipes autonomes aux îles de la baie Georgienne

Au parc national des Îles-de-la-Baie-Georgienne — l'un des plus petits parcs du pays, dont les ressources sont relativement limitées, mais qui compte peut-être parmi les parcs les plus fortement menacés — les membres de la Commission ont rencontré une équipe d'employés ayant adopté un modèle de gestion différent pour leur parc, afin de les aider à mieux coordonner leurs rôles individuels et collectifs. En 1993, la direction du parc a abandonné les façons de faire traditionnelles au profit d'une certaine liberté d'action pour tous les employés, et d'une vision commune : « l'engagement de tous en vue de la préservation et de la commémoration du milieu naturel, ainsi que des ressources culturelles, à l'intérieur de l'écosystème de la baie Georgienne et des environs ».

Des équipes autonomes ont donc été créées et un programme de formation pertinent a été proposé. L'objectif visé par la mise en place de ces équipes autonomes était la création d'un milieu où la formation continue était valorisée et jouissait de l'appui nécessaire.

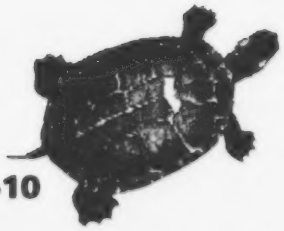
L'intégrité écologique par rapport à la prise de décisions et à la dotation en personnel

Quelle que soit l'instance décisionnelle, l'intégrité écologique n'a pas voix au chapitre dans la culture de l'organisation. Nous avons fréquemment pu observer ou entendre ce qui suit :

- la question de l'intégrité écologique est pratiquement absente de tous les niveaux décisionnels parce qu'elle n'est pas perçue comme étant « l'affaire de tout le monde » et que personne n'est officiellement imputable sur cette question;
- la compréhension et l'évaluation de l'intégrité écologique sont insuffisantes à la plupart des paliers décisionnels de l'organisation; il est peu courant que les structures décisionnelles officielles fassent une place aux scientifiques ou aux spécialistes de la conservation;
- l'effet cumulatif des petites décisions n'est pas bien compris, ou l'on n'en tient pas compte dans le cadre des processus décisionnels;
- le principe de précaution par rapport à la gestion ainsi qu'à la prise de décisions ne jouit d'aucun soutien et c'est aux employés qu'il revient de s'acquitter du fardeau de la preuve — ils doivent démontrer qu'une mesure proposée ou que des travaux d'aménagement proposés nuiront à l'écosystème.

Quant aux questions de dotation en personnel et d'avancement des employés à Parcs Canada, nous avons observé que les responsabilités et la déontologie au plan écologique sont compartimentées à l'intérieur de l'organisation, une situation qui est à l'origine d'une sorte de « plafond vert ». Il faut que les gestionnaires appuient les initiatives d'intégrité écologique, permettant à quiconque ne souhaite pas occuper un poste de gestion d'être tout aussi efficace lorsqu'il s'agit de protéger l'intégrité écologique. À cet égard, nous avons constaté ou entendu ce qui suit :

- les personnes ayant une formation scientifique ou possédant des connaissances poussées en gestion d'écosystèmes atteignent rarement le rang de gestionnaire supérieur;



- l'embauche ou la mutation de gestionnaires qui ne s'occupaient pas auparavant de gestion de ressources et pour qui la conservation est secondaire a aussi contribué à la création de cette espèce de plafond vert et freiné les efforts de protection de l'intégrité écologique sur le terrain;
- il y a une perception à l'effet que les antécédents académiques et culturels créent des barrières qui éloignent le personnel de la direction de celui des parcs ainsi que des aspects scientifiques associés à la conservation et à l'intégrité écologique;
- l'engagement personnel et professionnel envers l'environnement est perçu comme quelque chose de non pertinent au travail, de radical ou même de réactionnaire;
- les employés à qui la conservation tient fort à cœur sentent qu'il existe un écart entre leur propre éthique et celle de l'organisation.

Pour être optimale, la structure doit accorder à l'intégrité écologique un rôle central par rapport à toutes les décisions de gestion. Elle doit permettre de saisir et de comprendre parfaitement les questions à l'égard desquelles l'intégrité écologique a un rôle à jouer, et s'assurer que cet élément soit intégré dans tous les services et coordonner les tâches en vue de l'atteinte d'une telle intégrité, auxquelles doivent participer tous les membres du personnel. Cet idéal peut être atteint si l'intégrité écologique est l'affaire de tout le monde et si Parcs Canada embauche des spécialistes en la matière, puis leur permet de gravir les échelons.

Afin de ne laisser pour compte aucun des aspects de la gestion des écosystèmes et de l'intégrité écologique, l'organisation devra faire l'acquisition d'un large éventail de nouvelles compétences. La Commission a observé que de telles compétences étaient requises dans les secteurs suivants :

- gestionnaires avec expérience et formation dans des disciplines associées à l'intégrité écologique;
- postes de haut rang de nature scientifique dans diverses disciplines;
- personnes en mesure de gérer le processus scientifique, de l'étape du choix des projets de recherche à celle de la diffusion des résultats;
- expérience en sciences sociales, dans le contexte de la gestion de l'activité humaine;
- expérience dans la gestion des activités de prélèvement des ressources, en particulier dans le contexte des mécanismes de réglementation;
- connaissances spécialisées en interprétation;
- connaissances spécialisées en gestion des données;
- expérience de travail faisant appel à des connaissances écologiques traditionnelles et à des mécanismes pour l'intégration de telles connaissances dans les processus décisionnels;
- compétences et connaissances spécialisées en aménagement du territoire.

De plus, le personnel de Parcs Canada avance en âge. En 1997, environ 60 pour 100 de l'effectif avait au moins 40 ans, ce qui peut signifier un nombre élevé de départs à la retraite en relativement peu de temps. Le besoin d'embaucher se fera alors pressant et offrira en même temps l'occasion d'améliorer le profil de compétences à Parcs Canada.

L'amour de la nature et des lieux sauvages caractérise le personnel des parcs nationaux.
J. Pleau/Parks Canada

RECOMMANDATIONS

Nous n'avons pas l'impression que la structure actuelle à Parcs Canada favorise l'intégrité écologique. Selon des membres du personnel des parcs, l'organisation ne semble guère se soucier de leurs croyances fondamentales au sujet de l'importance de l'intégrité écologique et, en dépit de tous les changements qui leur ont déjà été imposés, ils accueilleraient favorablement une réorientation de Parcs Canada en vue de l'atteinte de son objectif fondamental.

2-5. Nous recommandons que Parcs Canada examine et évalue sa structure actuelle, en regard de sa capacité à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux. Quelle que soit la restructuration envisagée, nous proposons que les lignes directrices suivantes soient adoptées en vue de l'atteinte des buts visés pour l'intégrité écologique :

- s'assurer que le travail de tous gravite autour de l'intégrité écologique;
- assurer une présence, dans les régions, provinces et territoires, de représentants de haut rang de Parcs Canada pouvant représenter l'Agence Parcs Canada au moment de la signature d'ententes ou de conventions de partenariat, ou encore lorsqu'il s'agit de s'entendre sur une politique commune, dans quelque domaine que ce soit;
- donner à ces cadres supérieurs l'autorité voulue et leur fournir un personnel professionnel requis, pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches;
- doter les parcs de suffisamment de personnel pour qu'ils puissent remplir pleinement leurs responsabilités, tout en permettant la coordination nécessaire entre les spécialistes dont le travail pourrait être plus efficace si réalisé en équipes nationales ou régionales, et dont l'expertise spécialisée pourrait ainsi profiter davantage aux parcs;
- s'assurer que les responsabilités des directeurs d'Unité de gestion soient concentrées sur les parcs nationaux et qu'ils puissent y consacrer suffisamment de temps;
- constituer des réseaux interdisciplinaires (comme c'est le cas pour le groupe de gestion du feu);
- procurer aux Centres de services une définition claire de leurs rôles, responsabilités et pouvoirs dans des domaines précis;
- prévoir des mécanismes clairs d'imputabilité et de reconnaissance des résultats atteints en regard à l'intégrité écologique.

La recommandation suivante émane du besoin de redressement qui existe en matière de dotation en personnel, afin que la protection de l'intégrité écologique puisse s'appuyer sur des bases solides. Plus l'intégrité écologique sera présente dans le cadre des activités de Parcs Canada et des décisions prises, moins ces mesures seront nécessaires.

2-6. Nous recommandons que Parcs Canada prenne les dispositions requises, en relation avec la dotation en personnel et la formation, pour s'assurer que la protection de l'intégrité écologique devienne la préoccupation première de tous au sein de l'organisation, par exemple :

- avoir fait la preuve de son engagement à l'endroit du mandat de protection de l'intégrité écologique en guise de critère pour la sélection du personnel, partout dans l'organisation;
- s'assurer qu'en majorité, les postes de gestionnaires sont occupés par des personnes compétentes et formées en matière d'intégrité écologique; la compréhension de l'intégrité écologique et une expérience de gestion dans ce domaine devraient être au nombre des critères de sélection des gestionnaires supérieurs; ces derniers devraient aussi avoir fait la preuve de leur engagement à l'endroit des valeurs de l'intégrité écologique et des parcs nationaux; à court terme, le processus de sélection du personnel devrait être examiné et des stratégies de formation et de transition élaborées;

« On ne me tient pas responsable de l'intégrité écologique. La question ne se pose jamais ».

Directeur d'Unité de gestion

- créer un poste de conseiller scientifique national ou de directeur général de l'intégrité écologique; cette personne devrait avoir acquis de l'expérience dans le domaine de la science des écosystèmes ainsi que des stratégies à utiliser dans les aires protégées; elle agirait à titre de conseiller du directeur général de l'Agence en matière scientifique en plus d'être membre du Conseil exécutif, coordonnerait la stratégie scientifique adoptée pour l'ensemble des parcs nationaux et gérerait un programme officiel de communication externe, visant les universités et les organismes de recherche. Le titulaire de ce poste devrait posséder les compétences suivantes :

  – au moins une maîtrise dans une discipline liée à l'intégrité écologique, avec connaissance des sciences sociales pertinentes;

  – expérience en recherche et en gestion, dans le domaine des aires protégées;

  – réputation nationale dans sa discipline (afin de pouvoir assurer sa crédibilité auprès des scientifiques d'autres ministères et de créer des partenariats avec le milieu universitaire et celui de la recherche);

  – connaissance et appréciation des systèmes de connaissances;

  – connaissance et appréciation de la gestion adaptative;

  – capacité d'élaborer un programme de recherche et de mettre au point des mécanismes permettant d'intégrer les connaissances aux processus décisionnels;
- assurer l'apport de conseils de nature scientifique dans toutes les enceintes décisionnelles de l'organisation, notamment pour ce qui est des équipes de gestion des parcs, ainsi que la présence de conseillers scientifiques auprès des directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest et des directeurs exécutifs pour le Québec et les parcs des Rocheuses.

Obligation de rendre compte

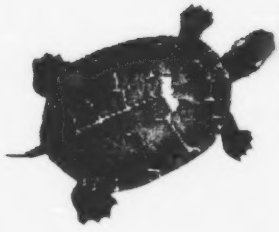
Parcs Canada a l'obligation de rendre compte de l'application et du respect de ces [Principes directeurs et politiques de gestion]. Cette obligation sera examinée de façon formelle à l'occasion de l'élaboration des rapports sur l'état des parcs.

Parcs Canada, *Principes directeurs et politiques de gestion (1994)*

L'imputabilité peut être définie comme étant le fait d'être responsable et de devoir répondre de ses actes pour un résultat donné.

À l'échelle nationale, le Rapport sur l'état des parcs est le mécanisme servant à évaluer les réalisations de Parcs Canada. Ce rapport, rédigé périodiquement, est déposé au Parlement, mais n'est pas examiné en comité parlementaire. À l'échelle des parcs, les mécanismes fondamentaux de l'imputabilité sont le plan directeur du parc et le plan d'affaires.

La Commission s'est penchée sur l'efficacité de ces mécanismes pour responsabiliser les directeurs d'Unité de gestion, ainsi que les directeurs de parc (tout comme les autres membres du personnel), par rapport à l'intégrité écologique. Nous avons pu observer ou entendre que même si les gestionnaires supérieurs étaient responsables de la priorité que constitue l'intégrité écologique, ils n'étaient pas comme tel tenus responsables de cette intégrité. Aucun mécanisme clair de rétroaction n'est associé à l'intégrité écologique. Pour les employés, à quelque échelon que ce soit dans l'organisation, le lien entre les tâches ou les responsabilités et l'intégrité écologique est rarement apparent, ce qui n'est pas du tout le cas des autres objectifs organisationnels, pour lesquels l'obligation de rendre compte est reconnue; c'est le cas, par exemple, de la production de revenus. À cet égard, tous les employés s'entendent pour dire qu'ils sont tenus responsables.



Nous avons pu observer ou entendre ce qui suit :

- il n'existe aucune obligation individuelle de rendre compte en matière d'intégrité écologique (par exemple, aucune mention n'apparaît à cet effet dans les évaluations de rendement des directeurs d'Unité de gestion);
- l'intégrité écologique n'est qu'une responsabilité parmi tant d'autres dans les plans d'affaires, et elle n'y constitue souvent qu'un élément mineur;
- Parcs Canada regroupe fréquemment intégrité écologique et intégrité commémorative dans le cadre de ses activités de planification, de gestion et autres;
- il ne semble exister aucune obligation de rendre compte de l'intégrité écologique par le Centre de services professionnels et techniques;
- les rapports sur l'état des parcs, même s'ils constituent un excellent point de départ pour la communication de données au grand public, ne sont pas véritablement des documents de reddition de compte, et ils manquent de rigueur. (D'autres commentaires à ce sujet sont présentés aux chapitres 3 et 6.)

L'imputabilité au sujet de l'intégrité écologique est un sujet qui revient dans tous les chapitres de ce rapport. Les recommandations sont résumées ci-dessous, mais elles sont reprises plus en détail dans les chapitres qui suivent. Nous croyons qu'un processus de gestion adaptative constitue un mécanisme viable en vue de favoriser l'imputabilité, tout en permettant la prise de mesures à l'appui de l'intégrité écologique, la rétroaction et l'évaluation faisant partie intégrante de ce processus.

Prix remis par le U.S. National Park Service pour souligner l'excellence en matière d'intendance des ressources naturelles

Chaque année, le U.S. National Park Service remet cinq prix à des fonctionnaires dont les réalisations sont exceptionnelles, qu'il s'agisse d'activités de gestion ou de recherche dans le secteur de l'intendance des ressources naturelles. Ces prix favorisent les pratiques et projets créateurs ou novateurs.

Ils sont accordés pour :

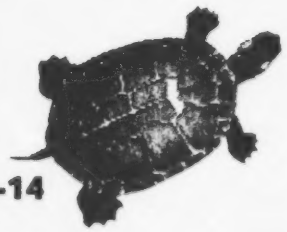
- la gestion des ressources naturelles;
- la recherche dans le domaine des ressources naturelles;
- le directeur de l'année;
- la gestion des ressources dans un petit parc;
- l'excellence en matière d'intendance des ressources naturelles dans le contexte de l'entretien.

Le U.S. National Park Service présente ces prix à l'occasion de rencontres avec leurs collègues dans chacun des secteurs clés. Ces dernières années, les prix destinés au personnel de recherche et de gestion des ressources ont été remis à l'occasion de réunions de sociétés scientifiques ou de conservation.

RECOMMANDATION

2-7. Nous recommandons que Parcs Canada améliore les mécanismes d'imputabilité de façon à pouvoir progressivement se rapprocher de l'objectif de protection de l'intégrité écologique. Ces mécanismes comprennent :

- la révision du processus d'imputabilité dans les parcs et l'élaboration de précisions à cet égard; en particulier, nous recommandons que Parcs Canada adopte de nouveaux mécanismes, ou révise ceux en place, qu'il s'agisse de rapports individuels sur l'état des parcs, des principes budgétaires et comptables, de la transparence des processus décisionnels et des autres sujets liés à cette question, présentée plus en détails plus loin dans le rapport;
- l'utilisation de rapports réguliers, d'évaluations, de primes, d'augmentations et de récompenses de façon à responsabiliser le personnel en matière d'intégrité écologique; précisions au sujet du rôle et des responsabilités de tous les membres du personnel, à quelque palier de l'organisation que ce soit, pour l'atteinte de l'intégrité écologique, tout en leur fournissant un soutien professionnel approprié et en les tenant responsables par rapport à l'atteinte de résultats quantifiables. À l'intérieur d'une période d'un an, mise en place d'un programme servant à récompenser l'excellence au travail en matière d'intégrité écologique, au profit des membres du personnel des parcs et des partenaires.



Politique et Parcs Canada

Les questions liées à l'apport politique se situent à deux niveaux : participation politique dans la prise de décisions à Parcs Canada et « filtrage ».

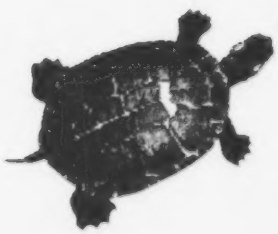
Parcs Canada est un organisme public relevant d'un ministre. Des directives émanent du Parlement, du gouvernement fédéral et du ministre. Depuis 1988, les directives à l'intention de Parcs Canada ont été claires et cohérentes, établissant la primauté de la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. La ministre actuelle du Patrimoine canadien a pris un certain nombre de mesures vigoureuses favorisant la protection de l'intégrité écologique, par exemple l'adoption de nombreuses recommandations tirées de l'Étude de la vallée de la Bow. L'Agence Parcs Canada est aussi un organisme public en ce sens que les mesures qu'elle prend ont une incidence sur le grand public et que les « personnes touchées » ont des recours de nature politique pour influencer les décisions.

« J'aimerais bien que Parcs Canada trouve le courage de défendre avec plus d'ardeur l'intégrité écologique... Il est certain qu'il est agréable de toujours plaire à tout le monde... Cependant, la question n'est pas de « plaire » si l'intégrité écologique des parcs doit en souffrir. Je ne veux pas dire que Parcs Canada doit faire preuve de belligérance et chercher systématiquement à déplaire. La courtoisie et l'empathie ont toujours leur place dans l'organisation, mais elle doit toutefois faire preuve de zèle lorsqu'il s'agit d'intégrité écologique et ne jamais lâcher prise. Parcs Canada ne peut se limiter à un rôle passif. Nos parcs nationaux ont désespérément besoin d'une organisation qui défendra avec force et énergie les valeurs du ministère du Patrimoine canadien ».

Commentaire soumis à la Commission par un voisin d'un parc

Aspect politique des processus décisionnels

L'Agence Parcs Canada et les parcs nationaux qui relèvent de sa compétence doivent fréquemment composer avec la participation directe des politiciens, qu'il s'agisse de questions relatives à la création d'un nouveau parc jusqu'à des propositions très précises et de portée limitée. Les décisions politiques ont une grande incidence sur les parcs et donnent une certaine direction à leur gestion, en plus de démontrer l'intérêt des divers paliers politiques à cet égard. Lorsque des décisions politiques ont des répercussions sur un ou plusieurs parcs nationaux, il faut que les explications soient claires et que les raisons soient bien comprises, afin d'en garantir l'appui par le personnel.



Filtrage ou le syndrome de la remise en question

Il y a « filtrage » lorsque des décisions sont prises afin de prévenir des problèmes de nature politique, ou lorsque l'information présentée est révisée ou autrement censurée en raison de sensibilités politiques. En d'autres termes, certaines mesures ne sont pas prises ou certains renseignements ne sont pas diffusés lorsque « le patron risque de ne pas aimer ça ». Cette façon de procéder empêche toute possibilité de libre communication ou de transparence. Ce faisant, les membres du personnel, à quelque échelon que ce soit, y compris les gestionnaires supérieurs, font en sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer toute l'information pertinente devant mener à la prise de décisions informées.

La Commission a pu observer ou entendre ce qui suit :

- le filtrage entraîne la prise de décisions ou de mesures perçues comme étant contraires à l'esprit de la Loi sur les parcs nationaux, à la politique adoptée ou aux plans directeurs;
- les décisions sont retardées jusqu'à ce que les gestionnaires sentent que « c'est le bon moment »;
- l'information requise pour la prise de décisions éclairées par rapport à la protection de l'intégrité écologique est filtrée au fur et à mesure qu'elle gravit les échelons hiérarchiques;
- en dépit de l'existence d'outils de gestion du type politique de zonage ou exigences en matière d'évaluation environnementale, les gestionnaires des parcs ont de la difficulté à répondre par la « négative absolue » à des projets de développement ou d'activités précises mettant en danger l'intégrité écologique, ou à remodeler certaines pratiques, de crainte que la décision ainsi prise soit impopulaire; cette indécision est à l'origine d'ententes tacites et ouvre la porte à la répétition de telles demandes;
- le syndrome de la décision par compromis, ayant une incidence négative cumulative considérable sur l'intégrité écologique, a gagné du terrain; dans de telles circonstances, la gestion des parcs est fondée sur « une politique des compromis »;

- en présence de situations difficiles, lorsque des impératifs nationaux entrent en conflit avec des intérêts locaux, les gestionnaires ne peuvent prendre les décisions qui s'imposent faute de politiques appropriées.

La Commission est d'avis qu'un énoncé stipulant clairement que la protection de l'intégrité écologique est la priorité du mandat de Parcs Canada favorisera la prise de décisions sans équivoque et cohérentes en plus de guider le personnel, rendant inutile le « filtrage », à quelque niveau que ce soit. En incitant les membres du personnel à abandonner cette pratique, renseignements et idées pourront circuler librement. Nous invitons la ministre à demander au personnel de Parcs Canada de toujours dire les choses « telles qu'elles sont ».

RECOMMANDATION

2-8. À quelque niveau décisionnel que ce soit, nous recommandons que Parcs Canada adopte un processus de décision transparent, grâce notamment à l'enregistrement officiel des décisions et à l'adoption d'une stratégie visant à communiquer les raisons qui les motivent.

Débats internes et défense des parcs sur la place publique

Les questions de gestion axée sur l'écosystème sont complexes et occasionnent beaucoup d'incertitudes. Dialogue et débats deviennent alors des éléments clés. Cependant, nous avons constaté que l'ambiance qui règne à Parcs Canada n'est pas propice aux débats internes ni à la défense des parcs. La Commission entend par défense des parcs l'expression, de façon active mais respecteuse, des valeurs des parcs nationaux et des inquiétudes à leur sujet.

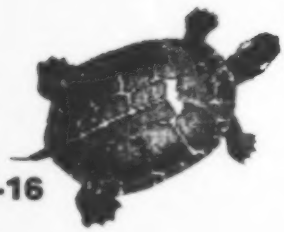
Il est difficile de faire la distinction précise entre le comportement attendu d'un employé de la fonction publique et les gestes posés par cette même personne à titre de simple citoyen. En évoquant, en dehors de leurs fonctions, ce que devraient être selon eux le rôle et le mandat de Parcs Canada, les employés ne devraient pas se sentir obligés de le faire clandestinement. La Commission note que dans le cas d'autres institutions publiques ou ministères fédéraux dont le mandat et l'objet sont bien affirmés, les employés n'hésitent nullement à faire la promotion de ce mandat. Par exemple, à Ressources naturelles Canada et à Industrie Canada, on appuie sans hésitation les secteurs dont on est responsable, dans le cadre de ses fonctions comme en public.

Plus particulièrement, les commentaires suivants n'ont cessé d'être répétés :

- il n'existe pas de soutien, de mécanisme ou de tribune pour les débats internes ou la critique — caractéristique essentielle de toute organisation à caractère scientifique — et les opinions émises au sujet de l'intégrité écologique sont discrètement étouffées;
- la contestation d'une décision, en se fondant sur des arguments de défense de l'intégrité écologique, est perçue comme pouvant « nuire à la carrière »;
- la restructuration et les compressions budgétaires ont brisé les lignes de communication, en plus de déchiqueter les réseaux de soutien, exacerbant le sentiment d'isolement qui existait déjà;
- les employés ont l'impression que pour faire leur travail et protéger l'intégrité écologique, ils doivent divulguer de façon clandestine des renseignements à des organisations non gouvernementales.

Pour ce qui est de la défense des parcs sur la place publique, nous avons pu entendre ce qui suit :

- même si, officiellement, rien n'empêche de défendre les parcs hors de leurs murs, des



obstacles implicites sont présents; certains membres du personnel et gestionnaires supérieurs ne se sentent pas du tout à l'aise avec cette notion;

- quelques parcs ont décidé de communiquer ouvertement leurs valeurs et d'informer leurs voisins de leurs craintes, mais d'autres sont demeurés silencieux sur des questions essentielles de limites territoriales ou ont adopté une démarche passive; la crédibilité de Parcs Canada en matière de conservation pourrait très bien souffrir si les inquiétudes à ce sujet ne sont pas exprimées ouvertement;
- les employés trouvent qu'il existe un écart significatif entre les valeurs de Parcs Canada et le fait que les parcs ne sont pas défendus sur la place publique;
- le personnel de Parcs Canada a le sentiment que les gestionnaires des terres adjacentes aux parcs nationaux ne prisent pas la défense des valeurs des parcs et des inquiétudes qui y sont relatives, surtout lorsque leurs homologues provinciaux sont concernés;
- les employés croient que la défense, à l'extérieur des limites des parcs nationaux, de points prêtant un tant soit peu à la controverse peut aussi « nuire à la carrière » et que les gestionnaires supérieurs sont fort dissuasifs à ce sujet.

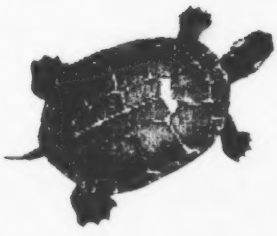
Cette hésitation à défendre les valeurs des parcs est presque généralisée dans le cas des grands travaux de développement, dans les parcs mêmes ou à leurs limites, ainsi que dans le cas des questions, toujours d'actualité, de l'utilisation des terres avoisinantes. Malgré certaines exceptions, la norme veut que l'organisation hésite à faire part de ses inquiétudes relatives à une menace éventuelle des valeurs des parcs en raison de l'usage actuel ou prévu des terres avoisinantes.

Nous croyons que la marge de manœuvre est grande entre, d'une part, la situation actuelle de silence quasi total, et, d'autre part, une critique interne débridée et la défense des parcs tous azimuts. Il est sain que les employés de Parcs Canada en soient souvent les critiques les plus sévères — les débats internes et la critique sont excellents pour l'apprentissage ainsi que la croissance au sein d'une organisation. Cependant, le fait que les employés se sentent obligés d'émettre de telles critiques à couvert plutôt qu'ouvertement, montre une absence de confiance à laquelle il faut s'arrêter. Une institution qui invite ses employés à s'exprimer sur ses valeurs et les mandats confiés en sortira grandie.

RECOMMANDATION

2-9. Nous recommandons que Parcs Canada initie un dialogue interne au sujet de la gestion et du maintien de l'intégrité écologique, grâce aux mesures suivantes :

- procurer au personnel des lignes directrices, principes et outils permettant à Parcs Canada de lancer le dialogue sur l'intégrité écologique;
- permettre aux voix discordantes de s'exprimer de façon professionnelle et respecter ces points de vue pour bien montrer la nouvelle attitude positive de l'organisation;
- responsabiliser les gestionnaires par rapport à la création d'un milieu où la libre communication est de mise, la critique acceptée et la défense des parcs à l'interne respectée;
- adopter un processus de gestion adaptative, pour faciliter ce libre échange d'opinions;
- affirmer et communiquer le fait que la défense des parcs en relation avec les questions qui ont des incidences sur ces derniers est non seulement nécessaire, mais attendue;
- communiquer clairement les lignes directrices et directives correspondantes à tous les membres du personnel des parcs.



SECTION C: UNE ORGANISATION SOUCIEUSE D'APPRENDRE

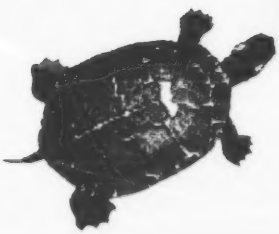
CHAPITRE 3 : PLANIFIER L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

En dépit d'efforts de planification importants et de politiques prévoyant des mécanismes formels de gestion de l'intégrité écologique, Parcs Canada continue d'éprouver des difficultés à convertir ses politiques en plans concrets, à traduire ses plans en actions et à évaluer les conséquences de ces dernières pour s'adapter à une réalité en constante évolution. Parcs Canada doit repenser sa planification pour que l'intégrité écologique en devienne la pierre angulaire. La Commission recommande la gestion adaptative, soit un processus formel visant à améliorer sans cesse les politiques et pratiques de gestion en tirant des résultats obtenus les leçons qui s'imposent. Il s'agit d'un moyen pour Parcs Canada d'intégrer les connaissances acquises dans sa démarche de planification le plus efficacement possible afin d'améliorer continuellement les mesures de gestion visant à protéger l'intégrité écologique. Parcs Canada doit :

- disposer de nouveaux outils de planification dans les parcs et à l'échelle nationale;
- adopter une planification par consensus ainsi qu'un zonage et des modalités d'évaluation environnementale qui appuient les objectifs d'intégrité écologique;
- accorder plus d'importance à la surveillance, à l'évaluation et à la reddition de compte pour qu'elles fassent parties intégrantes des cycles de planification.

La gestion adaptative : un outil d'apprentissage

Le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux doit se fonder sur une planification efficace.
P. St-Jacques/Parcs Canada



L'importance de la gestion adaptative pour Parcs Canada est l'un des fils conducteurs du présent rapport. Dans le chapitre 2, nous avons mentionné que Parcs Canada doit valoriser et favoriser l'apprentissage et l'adaptation. Dans celui-ci, nous nous penchons sur les meilleurs moyens d'adapter la planification en fonction du besoin d'apprentissage et d'intégrer les valeurs de nombreux intervenants. En ayant recours à la gestion adaptative dans les parcs nationaux, ce principe s'applique aussi bien à la planification requise pour gérer les parcs individuels dans les écosystèmes régionaux ou à la gestion des parcs à l'intérieur des grands réseaux d'aires protégées. Dans les chapitres qui suivent, nous abordons plus en détail le besoin de régler les problèmes liés à la pénurie chronique de capacité en sciences naturelles et sociales ainsi qu'en planification (chapitre 4), le besoin d'assurer l'acquisition de connaissances dans le cadre d'une gestion active (chapitre 5) de même que l'inventaire et la surveillance en tant qu'outils critiques d'apprentissage (chapitre 6). Dans chacun de ces chapitres, nous recommandons la gestion adaptative pour aller de l'avant tout en rehaussant la protection de l'intégrité écologique.

Gestion adaptative : des hypothèses au service des politiques, des expériences au service de la gestion

L'apprentissage n'est pas le résultat fortuit des erreurs d'application de la politique ou de la gestion. Contrairement au système habituel de récompenses et d'avancement qui tend à décourager l'admission des erreurs, la gestion adaptative permet aux gestionnaires et décideurs d'envisager les résultats imprévus comme des occasions d'apprendre et d'accepter ces dernières comme une composante intégrale et utile du processus de gestion. L'apprentissage « sur le tas « permet d'améliorer plus rapidement les politiques et la gestion.

La rétroaction suite à la surveillance et à l'évaluation facilite l'apprentissage. Le processus est essentiellement tributaire des ajustements apportés à la lumière des connaissances acquises grâce à l'expérience. Si la rétroaction n'est pas utilisée à bon escient, l'acquisition de connaissances sur les conséquences des politiques ou des mesures de gestion est lente; le changement est pénible et il intervient parfois trop tard. Dans un tel contexte, le personnel doit se tirer d'affaire tant bien que mal, par essais et erreurs.

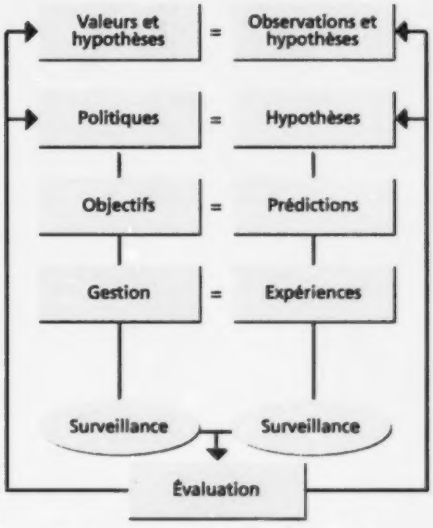


Figure 3-1, Des hypothèses au service de la politique, des expériences au service de la gestion

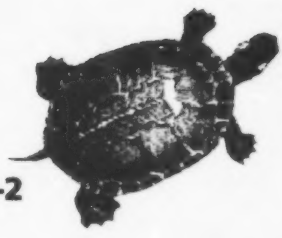
Modèle généralisé de gestion adaptative en tant que processus cyclique. La surveillance et l'évaluation des mesures de gestion entraînent l'acquisition de connaissances permettant d'apporter des ajustements aux politiques et à la gestion courante. La rétroaction accélère le progrès en vue d'atteindre les objectifs des politiques, par exemple le maintien et la restauration de l'intégrité écologique.

Les modèles cycliques d'amélioration par la rétroaction sont bien établis dans d'autres secteurs, notamment les processus d'affaires tels que la gestion de la qualité totale et les procédés scientifiques comme les vérifications d'hypothèse (figure 3-1).

La gestion adaptative exige que les valeurs sociales, notamment, soient explicitement intégrées. Ainsi, le processus comporte les moyens de mettre un terme aux confrontations sans issue et favorise la collaboration à l'échelle régionale, tel que le préconisent les chapitres 7, 8 et 9. La gestion adaptative exige que les personnes et les organisations passent outre à leurs perspectives limitées et épousent des objectifs communs.

La protection et la restauration de l'intégrité écologique, objectif de la politique à la fois précis et de grande portée de Parcs Canada, convient tout à fait pour orienter l'organisation et servir de catalyseur pour la mise en œuvre de la gestion adaptative.

L'atteinte la plus rapide possible des objectifs de la politique doit être planifiée et exécutée sous forme d'expériences contrôlées et répétées qui fournissent une certitude supérieure au sujet des conséquences qu'elles entraînent. Des programmes tels que le rétablissement du feu, le remplacement des infrastructures et le contrôle des espèces en surabondance conviennent parfaitement à la gestion adaptative. Lorsqu'il n'est pas pratique de procéder à des expériences, notamment pour la construction de routes ou d'autres projets d'aménagement d'envergure qu'il n'est pas possible de « défaire » après leur réalisation, Parcs Canada peut tirer des renseignements et certaines connaissances par l'analyse de données existantes, l'établissement de modèles et la sélection du meilleur scénario parmi plusieurs. Cette démarche de gestion adaptative est dite passive. Dans les deux cas, la surveillance, l'évaluation et la reddition des comptes suivent la décision et l'apprentissage provient de la comparaison des résultats aux attentes initiales.



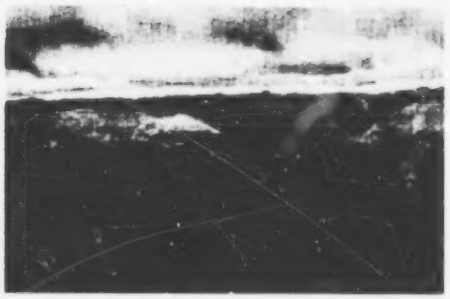
Une vision pour les parcs nationaux : le parc national Vuntut

La vision pour le parc national Vuntut intègre des valeurs sociales, culturelles et écologiques et, à ce titre, est un bon point de départ pour la gestion adaptative.

D'ici quinze à vingt ans, le Parc national Vuntut sera :

• une aire protégée où la plaine Old Crow (site Ramsar), d'importance internationale, est florissante. On y trouve des dizaines de milliers d'oiseaux aquatiques, des orignaux de passage et des populations de rats musqués fluctuant normalement;

• une aire protégée où la santé de la faune, notamment celle du troupeau de caribous de la Porcupine, est semblable ou meilleure à ce qu'elle est aujourd'hui et où les migrations naturelles des animaux ont lieu normalement;



Parc national Vuntut
I. MacNeil/Parcs Canada

• une aire protégée jouissant d'une grande intégrité écologique comparable au niveau actuel, où les processus naturels régissent le changement;

• une aire protégée où les connaissances traditionnelles et les connaissances scientifiques font partie intégrante de la protection, de la gestion et des opérations du parc; les travaux de recherche et de surveillance se poursuivent en permanence et les gestionnaires de parc les utilisent pour observer les changements environnementaux qui surviennent à l'échelle locale ou mondiale ainsi que pour déterminer les mesures qui s'imposent;

• une aire protégée gérée efficacement en concertation avec les Vuntut Gwitchin, selon un mode d'intégration aux autres aires protégées de la région, soit l'aire de gestion spéciale de la plaine Old Crow, le parc national Ivvavik, l'Arctic National Wildlife Refuge, les terres visées par le règlement des Vuntut Gwitchin ainsi que la chaîne d'aires protégées traversant le nord du Yukon et de l'Alaska;

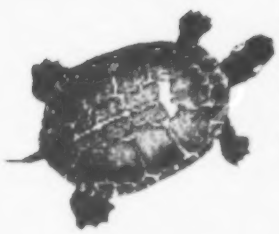
• une aire protégée où les Vuntut Gwitchin maintiennent un mode de vie de subsistance et une relation spirituelle avec le territoire. Les ainés des Vuntut Gwitchin y éduquent les jeunes afin que se poursuive une intendance respectueuse de la terre;

• une aire protégée où Parcs Canada et les Vuntut Gwitchin accueillent les visiteurs et où ces derniers peuvent se renseigner sur le territoire, les gens et la culture des Vuntut Gwitchin; la santé du territoire, la faune et le mode de vie des Gwitchin ont préséance sur le tourisme.

Cadre de planification actuel

Observations générales

La Commission a fait des observations et entendu des témoignages qui s'appliquent d'une manière générale aux activités de planification et de reddition des comptes, peu importe le palier ou la personne participant au processus de planification. Nous nous penchons tout d'abord sur celles-ci, puis nous abordons les questions se rapportant plus précisément à la planification à l'échelle des parcs. Enfin, nous avons recours au cadre de gestion adaptative que nous recommandons pour réviser les processus de planification à l'échelle des parcs afin de formuler les divers éléments d'un système de planification semblable à l'échelle nationale.



Les activités de planification de Parcs Canada se divisent actuellement en trois paliers : planification stratégique, mise en œuvre et planification du travail (figure 3-2). Chaque palier comporte de nombreux types de plans, mais seuls quelques plans principaux comportent une imputabilité directe. Il s'agit des plans suivants :

- pour le palier stratégique, le plan directeur de parc (quinquennal), principal outil d'imputabilité entre le parc, le gouvernement et le public;
- pour le palier de mise en œuvre, le plan d'affaires (triennal), qui cumule la planification pour les lieux historiques nationaux et les parcs nationaux à l'échelle des Unités de gestion et qui représente le principal outil d'imputabilité entre les directeurs des Unités de gestion et le directeur général de l'Agence Parcs Canada;

Dans tous exercice de planification, la phase qui retient le moins d'attention a généralement trait à l'évaluation des résultats.

Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada (1994) p. 12

Parcs Canada ne possède pas non plus de mécanisme en bonne et due forme pour surveiller la mise en oeuvre des plans de gestion ni pour étudier les initiatives antérieures.

Vérificateur général (1996) p. 31–39

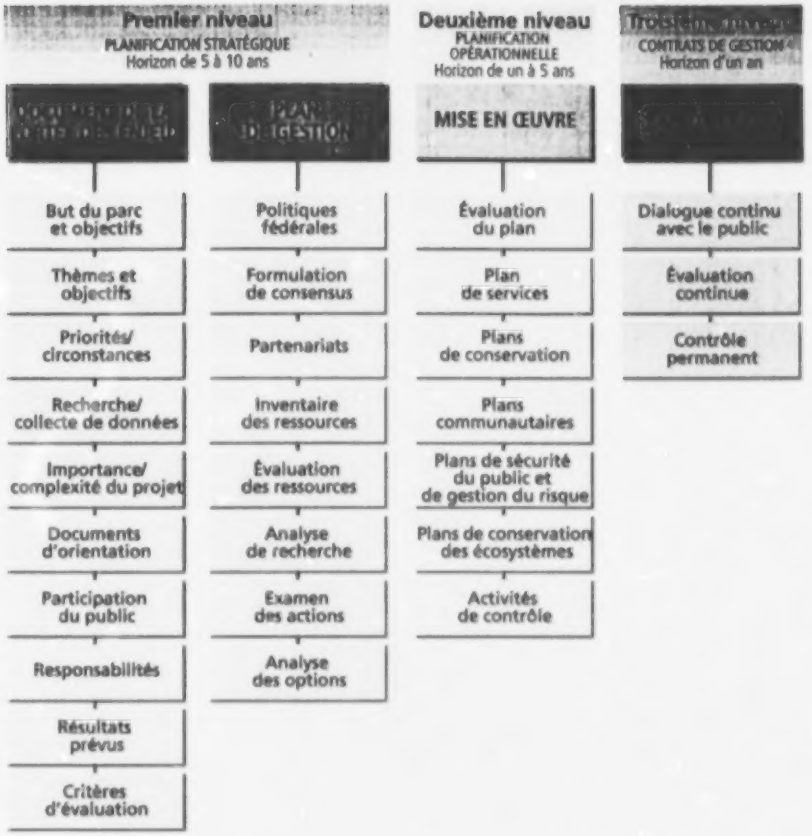


Figure 3-2, Cadre de planification actuel

Reproduction d'une figure du « *Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs* » (Parcs Canada 1994) illustrant le cadre actuel de planification à trois niveaux dans les parcs. Chaque niveau comporte de nombreux plans qui ne sont pas nécessairement reliés entre eux ou avec les autres niveaux. Par ailleurs, rien n'indique comment la rétroaction sur les résultats de l'évaluation et de la surveillance devrait être communiquée, de façon à apporter des ajustements à la politique et à la gestion.

- pour le palier de planification du travail, les plans préparés chaque année et précisant les méthodes préconisées pour mener à bien les projets faisant partie des plans stratégiques ou de mise en œuvre.

Par contraste au modèle cyclique de gestion adaptative, la Commission a noté que la planification à Parcs Canada se fait linéairement, du haut vers le bas, et qu'elle ne comporte pas de boucle de rétroaction évidente permettant d'intégrer les connaissances acquises (figure 3-2). La planification semble être un amalgame disparate d'activités de planification stratégique et tactique, à diverses échelles spatiales et temporelles, sans liens clairs entre politique et plans stratégiques ou entre plans stratégiques et plans de mise en œuvre. L'évaluation et la reddition de compte (figure 3-1), palier laissé pour compte, sont limitées au Rapport sur l'état des parcs (recommandation 6-9). L'utilisation d'anciens noms pour de nouveaux types de documents, ou encore le fait que d'anciens types de documents demeurent en utilisation même s'ils ont été remplacés par des versions plus récentes, contribuent à rendre le processus encore plus nébuleux.

Accumulation de documents de planification « secondaires »

Nombre de documents ont évolué au cours des dix dernières années, en principe pour combler les lacunes entre la politique et les plans stratégiques : plans de conservation des écosystèmes, énoncés d'intégrité écologique (et documents décrivant les processus auxiliaires pour les concevoir) et rapports sur l'état des parcs. Toutefois, l'intégrité écologique demeure écartée des principaux outils d'imputabilité, soit les plans directeurs de parc, les plans d'affaire et le plan d'entreprise de l'Agence.

En outre, il est difficile de trouver des liens explicites entre la politique et les principaux documents de planification ou sur la façon dont les principaux documents de planification sont reliés entre eux. Il est tout aussi difficile de déterminer comment la priorité principale, soit le maintien et la restauration de l'intégrité écologique, se concrétise depuis la législation jusqu'à la politique, de la politique à l'application ou sous une forme quelconque de rétroaction. À l'heure actuelle, le ministre et le directeur général de l'Agence ne sont donc qu'indirectement responsables d'assurer la concrétisation des engagements en faveur de l'intégrité écologique, tant sur le plan de la législation que de la politique.

« *On nous appelle maintenant Plans Canada* ».

Membre du personnel de gestion des ressources de Parcs Canada

« *Nous avons produit 15 plans en 18 mois!* »

Directeur d'une unité de gestion

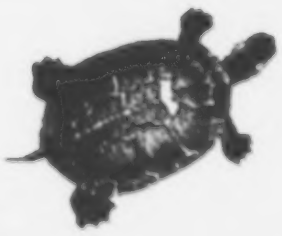
« *Si Parcs Canada dirigeait des exercices de tir, le commandement serait : "prêt, en joue… en joue… en joue…".* »

Membre du personnel de gestion des ressources de Parcs Canada

Trop de planification, pas assez d'actions

Les commentaires entendus et les observations faites par la Commission révèlent que la planification actuelle est un processus long et fastidieux et que l'efficacité de Parcs Canada, quant à la mise en œuvre et au suivi de ses plans, est inégale. Le système croule sous son propre poids. La Commission a de plus entendu des commentaires selon lesquels les gestionnaires supérieurs accordent beaucoup plus d'attention aux processus et trop peu de temps à la question fondamentale que représente l'intégrité écologique. Des commentaires ont été formulés à la Commission indiquant que la planification est parfois détachée du reste des activités, comme s'il s'agissait d'un but en soi, plutôt que d'être axée sur la principale tâche, soit de planifier en vue du maintien et de la restauration de l'intégrité écologique.

Le nombre de planificateurs d'expérience à Parcs Canada a été réduit. Par conséquent, la planification ne peut s'effectuer de façon adéquate et nombre de plans sont périmés. En outre, l'intensification de l'intégration, de la collaboration et de la consultation régionales (chapitres 7, 8 et 9) augmentera la charge de travail des planificateurs, puisqu'ils devront traiter avec d'autres juridictions. Les nombreux plans de travail annuels, de même que la participation requise à un grand nombre d'autres activités de planification et de production de rapports par le personnel chargé de la gestion des ressources, de l'interprétation et d'autres fonctions, réduisent considérablement le temps pouvant être consacré à la mise en œuvre des plans.



Modifier le cadre de planification actuel

Nous avons eu l'occasion de revoir l'avant-projet du « Guide de planification pour l'élaboration des plans directeurs à Parcs Canada » (Septembre 1999) et les recommandations formulées à la Conférence nationale de planification (octobre 1999). Nous avons été encouragés de constater que Parcs Canada a commencé à se pencher sur certaines questions cernées par la Commission, notamment :

- les plans directeurs doivent être plus stratégiques, en définissant et en intégrant une vision claire pour les grands réseaux d'aires protégées et les écosystèmes régionaux dont font partie les parcs nationaux (chapitres 8 et 9), l'état actuel de l'intégrité écologique (chapitres 4, 5 et 6) ainsi que les objectifs et les moyens visant à maintenir et à restaurer l'intégrité écologique par l'établissement d'objectifs mesurables par des indicateurs vérifiables (chapitre 6);
- le besoin de réduire les outils de planification au nombre le plus restreint possible de documents et de rapports, tous comportant un objectif précis et étant liés explicitement les uns aux autres (tel qu'il est recommandé dans le présent chapitre);
- l'intégration des outils et techniques de consultation suggérés et le besoin de consultations plus efficaces avec le public et les autres organismes (chapitres 2, 7, 8 et 9);
- une meilleure coordination et une participation plus précoce du Bureau national aux étapes de planification; un rôle accru accordé à la coordination régionale, par l'entremise des Centres de services (chapitres 2 et 4);
- un accroissement des ressources (chapitre 13) pour développer un groupe de planificateurs compétents;
- aborder les enjeux d'intégrité écologique des lieux historiques nationaux, des canaux historiques nationaux et d'autres lieux.

Toutefois, nous nous inquiétons du retard de Parcs Canada à aborder les points suivants :

- il n'existe aucune référence explicite à la gestion adaptative, ni à une surveillance et à une évaluation obligatoires;
- il existe très peu d'idées explicites pour consolider et rationaliser le processus actuel de planification;
- il y a incompatibilité entre les cycles de préparation des différents plans (cycles de trois et cinq ans). Cela entraîne des chevauchements entre les activités de planification, de gestion et de reddition de compte, et exige un investissement de temps de la part du personnel, qui serait utilisé à meilleur escient s'il était affecté à la mise en œuvre;
- le temps du personnel serait plus profitable s'il était consacré à la mise en œuvre plutôt qu'à la production d'une myriade de documents de planification;
- dans les plans actuels, d'importants outils de planification (zonage, désignation de zones de nature sauvage, évaluations environnementales) ne semblent avoir été intégrés qu'après coup.

RECOMMANDATIONS

3-1. Nous recommandons que Parcs Canada adopte une démarche de gestion adaptative (telle que représentée conceptuellement à la figure 3-3) pour la planification et la gestion à l'échelle nationale et dans les parcs, de sorte que :

- le cadre de planification soit consolidé autour des documents d'imputabilité de chaque palier (plan directeur, plan de mise en œuvre et rapport d'évaluation) et que les documents périphériques soient éliminés progressivement;
- le système de planification relie explicitement les divers éléments du cadre de planification à l'échelle nationale et dans les parcs, et entre ces deux niveaux;
- le système de planification fasse une utilisation accrue et efficace des Centres de services régionaux pour assurer la coordination des activités de planification, de gestion et de production de rapports à l'échelle nationale et dans les parcs, afin que les objectifs d'intégrité écologique à ces deux échelles soient mutuellement compatibles. Ces mesures auront pour effet d'alléger le fardeau des Unités de gestion (chapitre 2) imposé par une planification excessive, qui laisse peu de temps pour la mise en œuvre, et de favoriser la consultation et la coordination à l'échelle régionale (chapitres 7, 8 et 9);
- le cadre de planification permette, par le biais de la surveillance et de l'évaluation, une rétroaction sur la pertinence des pratiques de gestion quant à l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique.

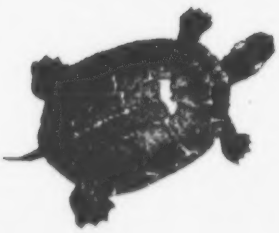
3-2. Nous recommandons que Parcs Canada simplifie le processus de planification des parcs, afin de le rendre semblable à celui illustré à la figure 3-3, pour :

- assurer que l'exigence législative visant le maintien et la restauration de l'intégrité écologique se reflète dans le processus tout entier en tant que priorité dominante;
- rehausser l'efficacité des activités de planification et ainsi permettre au personnel de consacrer plus de temps à la mise en œuvre;
- prévoir un nombre réduit et compatible de cycles de planification stratégique, de mise en œuvre ainsi que de reddition de compte.

3-3. Nous recommandons que le plan directeur de parc devienne un document essentiellement nouveau de sorte que :

- ce plan comprenne un énoncé d'intégrité écologique ainsi que les éléments stratégiques des plans de conservation des écosystèmes;
- toutes les autres activités de planification soient par conséquent centrées sur la nécessité de gérer l'écosystème en fonction de la primauté de l'intégrité écologique;
- le processus de planification de gestion devienne, par le fait même, un processus de planification de la conservation des écosystèmes et que le plan directeur du parc qui en découle devienne, par le fait même, un plan de conservation des écosystèmes;
- les scientifiques de la conservation jouent un rôle fondamental au sein de l'équipe de planification (recommandation 8-7).

3-4. Nous recommandons que Parcs Canada établisse, pour ce qui est de la planification stratégique à l'échelle nationale, un nouveau plan stratégique de gestion du réseau national de parcs en fonction de l'intégrité écologique (recommandation 8-7).



3-5. Nous recommandons que Parcs Canada établisse un processus de surveillance et d'évaluation obligatoire et officiel (recommandation 6-8) à l'échelle des parcs individuels, qui précède chaque nouveau cycle de préparation du plan directeur du parc en question, en exigeant que chaque parc prépare un rapport sur l'état de son intégrité écologique ainsi que de son grand écosystème aux fins suivantes :

- suivre les progrès en vue du maintien ou de la restauration de l'intégrité écologique dans les parcs et dans les grands écosystèmes;
- évaluer l'efficacité de mesures de gestion particulières visant à concrétiser la vision, les buts et les objectifs énoncés pour les parcs et les grands écosystèmes;
- surveiller la mise en œuvre des nouveaux plans directeurs de parc destinés à assurer le maintien de l'intégrité écologique;
- indiquer l'orientation et les mesures de gestion à mettre en œuvre à la lumière de l'état actuel de l'intégrité écologique dans les parcs et les grands écosystèmes.

Le rapport en question devrait être soumis à une vérification par des tiers.

3-6. Nous recommandons l'affectation de fonds supplémentaires pour le renouvellement du groupe de planificateurs à l'intérieur de Parcs Canada (recommandations 4-1 et 13-2) qui :

- possède des compétences en sciences de la conservation et en planification pour permettre à Parcs Canada de s'acquitter de son mandat, soit de maintenir et de restaurer l'intégrité écologique des grands écosystèmes des parcs;
- possède les compétences requises pour répondre à la nécessité accrue de consulter le public et les autres organismes, tel qu'exigé par la gestion axée sur l'écosystème.

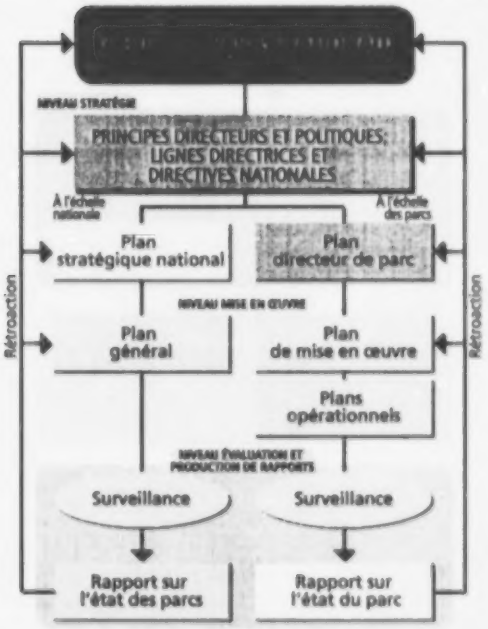
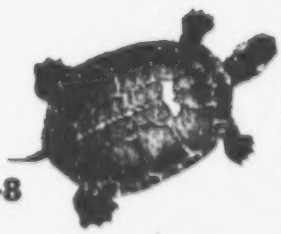


Figure 3-3, Une proposition de cadre de planification

Organisation proposée pour simplifier les activités de planification de Parcs Canada en regroupant et en rationalisant les plans stratégiques, les plans de mise en œuvre et les rapports à l'échelle nationale et à l'échelle des parcs (écosystème régional). Les boîtes en pointillés indiquent les nouveaux éléments à formuler pour que la planification et les rapports soient conformes aux principes de gestion adaptative et semblables d'une échelle à l'autre. Le titre « plan directeur de parc » est conservé, tel que l'exige la Loi, mais il s'agit d'un document essentiellement nouveau qui intègre un énoncé d'intégrité écologique et les aspects stratégiques des plans de conservation des écosystèmes; tous les autres éléments de planification sont donc axés sur le besoin de gérer l'écosystème en fonction de l'intégrité écologique d'abord et avant tout. Le processus de planification de gestion devient par le fait même un processus de planification de la conservation des écosystèmes et son produit, le plan directeur de parc, devient par conséquent un plan de conservation des écosystèmes.

Les plans d'affaire sont renommés « plans de mise en œuvre » et renferment les composantes tactiques des plans de conservation des écosystèmes. Les « gammes d'activités » et « gammes de services » révisés sont liés au plan directeur du parc et tiennent compte de l'exigence voulant que la gestion en fonction de l'intégrité écologique soit la principale priorité à laquelle toutes les autres activités doivent s'intégrer. Enfin, les plans de travail détaillés (« plans opérationnels ») deviennent des éléments auxiliaires des « gammes de services » dans les plans de mise en œuvre, plutôt que d'en faire partie.



Planification à l'échelle des parcs

Palier de planification stratégique

Les plans directeurs de parc ne sont généralement pas très instructifs au sujet de l'état d'un parc ni sur les effets des facteurs de stress sur la gestion de ce parc. De plus, en règle générale, les rapports entre les objectifs et mesures stratégiques et les facteurs de stress ne sont pas mis en évidence.

Charron (1999)

La Commission a observé ce qui suit au sujet du palier de planification stratégique :

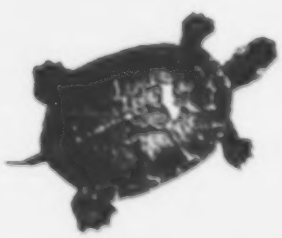
- l'intégrité écologique n'est généralement pas perçue comme un élément central dont s'imprègne le plan directeur du parc tout entier; les stratégies de gestion correspondantes sont habituellement intégrées aux énoncés d'intégrité écologique ou aux plans de conservation des écosystèmes, qui ne font pas partie du palier de planification stratégique (ces documents sont produits au second palier de planification);
- les récents plans directeurs tiennent mieux compte du besoin de maintenir l'intégrité écologique (celui du parc national Banff, par exemple) mais ils ne tiennent pas compte adéquatement du fait que le maintien et la restauration de l'intégrité écologique est la principale priorité des parcs nationaux; dans la plupart des plans, l'intégrité écologique est abordée dans une section distincte, alors qu'elle devrait être intégrée aux documents dans son ensemble;
- pour la plupart, les objectifs visés par les plans directeurs de parc sont vagues, rarement mesurables et rarement liés à un programme de surveillance subséquent.

RECOMMANDATIONS

3-7. Nous recommandons que Parcs Canada élimine progressivement les énoncés d'intégrité écologique et les plans de conservation des écosystèmes distincts lorsqu'ils feront partie intégrante des plans directeurs de parc révisés (recommandation 3-3). Ainsi, le maintien de l'intégrité écologique deviendra l'objectif fondamental de la planification de la gestion des parcs et le plan stratégique sera explicitement relié à la politique.

Le plan directeur de parc révisé devrait comprendre les éléments suivants :

- une vision écologique à long terme pour le parc, à l'intérieur du grand écosystème, compte tenu des périodes temporelles écologiques et de l'état de l'écosystème jugé représentatif de la région naturelle dans laquelle le parc est situé;
- un modèle conceptuel du système écologique du parc;
- l'évaluation de l'état actuel du parc sur le plan écologique;
- des buts et des objectifs précis et mesurables qui fournissent une orientation à long terme pour le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique (aspects stratégiques intégrés au plan de conservation des écosystèmes);
- un groupe exhaustif d'indicateurs et d'objectifs de performance liés aux buts et objectifs ainsi qu'à un programme de surveillance et d'évaluation;
- des plans stratégiques de protection des ressources, d'utilisation par les visiteurs et de gestion de ces derniers, de gestion active, d'interprétation et de diffusion externe, compte tenu des objectifs de performance pour les indicateurs écologiques et de la façon dont ces activités contribuent au maintien ou à la restauration de l'intégrité écologique;
- un énoncé sur la façon dont l'utilisation par les visiteurs est une source de stress pour l'intégrité écologique du parc et sur la façon dont de tels stress sont éliminés ou atténués (recommandations 11-3 et 11-4).



3-8. Nous recommandons que Parcs Canada établisse des lignes directrices sur la façon de formuler des objectifs et des indicateurs pertinents pour les parcs individuels, afin qu'il soit possible d'évaluer efficacement les progrès en vue de la concrétisation de la vision écologique et des objectifs du plan directeur du parc. Il est recommandé que des scientifiques de la conservation fassent partie de l'équipe chargée d'élaborer le plan directeur du parc. Des objectifs clairement définis et mesurables permettront d'assurer, d'une part, la qualité du plan comme outil d'imputabilité et, d'autre part, la mise en œuvre d'une démarche de gestion adaptative. Les objectifs formulés devraient tenir compte des résultats à long terme pour évaluer les progrès en vue de la concrétisation de la vision du parc, et définir des buts à moyen terme prévoyant des actions précises.

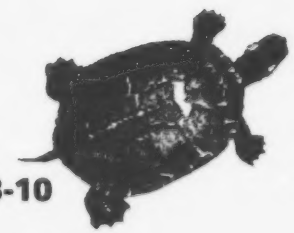
Outils spécifiques : planification par concertation, zonage et évaluation environnementale

La planification par concertation, le zonage et l'évaluation environnementale constituent des outils puissants pour la planification de l'intégrité écologique. La planification par concertation s'est révélée fructueuse pour Parcs Canada lors de l'implantation de certains parcs dans les régions du Nord. Parcs Canada doit cependant faire preuve de circonspection et s'assurer que la planification par concertation ne compromet aucunement l'intégrité écologique. À l'heure actuelle, le zonage ou l'évaluation environnementale ne sont pas utilisés de manière à rehausser l'intégrité écologique. Il semble que ce soit dans les deux cas un simple ajout à la planification de gestion, et ce, même dans les nouvelles lignes directrices pour l'élaboration des plans directeurs proposées par l'Agence, plutôt que de faire partie intégrante de la planification en fonction de l'intégrité écologique. Nous traitons dans le présent chapitre de questions entourant la planification par concertation et le zonage; nous abordons l'évaluation environnementale plus en détail au chapitre 12.

Problèmes inhérents à la planification par concertation

En adoptant un mode de gestion axée sur l'écosystème pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique, Parcs Canada s'éloigne des processus de consultation traditionnels. Plutôt que de n'utiliser que les commentaires soumis par écrit et en audiences publiques, Parcs Canada fait appel à des processus davantage fondés sur la coopération ou la concertation. De telles démarches tiennent compte de l'éventail des valeurs auxquelles adhèrent les diverses parties et appuient la notion voulant que Parcs Canada doit travailler en collaboration avec ses voisins dans le but d'assurer l'intégrité écologique. Quoi qu'il en soit, la Commission a entendu des commentaires à l'effet que, dans certains cas :

- les participants et les facilitateurs ne comprennent pas ce qu'est l'intégrité écologique;
- les participants aux tables rondes ne sont pas informés clairement de la priorité que représente l'intégrité écologique;
- certaines tables rondes ne comptent aucun participant possédant des connaissances des sciences de la conservation;
- des représentants de certains organismes de conservation (extérieur de la localité) sont exclus parce qu'ils ne représentent pas des intérêts locaux;

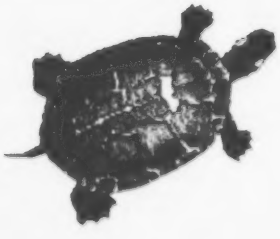


- les tables rondes faisant appel à des intervenants locaux peuvent permettre l'obtention d'un appui régional, mais elles comportent aussi le risque de compromettre, dans le cadre des négociations, le mandat de maintien de l'intégrité écologique en raison des disparités (qui sont parfois perçues et non réelles) entre les intérêts locaux, régionaux et nationaux. Dans certains cas, de telles démarches peuvent entraîner des décisions qui contredisent les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, voire l'esprit de la *Loi sur les parcs nationaux;*
- Parcs Canada devra formuler un cadre général et des lignes directrices efficaces régissant la structure des tables rondes;
- Parcs Canada n'a pas fait appel aux connaissances des peuples autochtones en regard aux processus de concertation.

RECOMMANDATION

3-9. Nous recommandons que Parcs Canada élabore des lignes directrices nationales et des programmes de formation connexes à l'intention des planificateurs et des gestionnaires supérieurs pour leur permettre de bien comprendre le principal objectif du mandat de Parcs Canada et l'intégrer aux processus de participation du public, et ce, en fonction des critères suivants :

- que les partenariats avec les Premières nations tiennent compte des approches et valeurs autochtones;
- que Parcs Canada renseigne adéquatement tout partenaire éventuel, avant que ce dernier ne s'engage à participer à un processus particulier, sur la notion d'intégrité écologique et ses répercussions sur la planification et la gestion;
- que tous les participants consentent à respecter les exigences en matière de législation et de politique sur l'intégrité écologique;
- que tous les facilitateurs comprennent bien le mandat de Parcs Canada en ce qui a trait à l'intégrité écologique;
- que des scientifiques de la conservation et d'autres spécialistes pertinents, au sein de Parcs Canada ou de l'extérieur, participent activement au processus;
- que des critères et des tests formels soient rédigés afin d'assurer que toute décision prise avec la participation du public garantisse le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique;
- que l'on procède à des évaluations officielles de ces mécanismes novateurs faisant appel à la participation du public; de telles évaluations doivent être effectuées par le personnel de Parcs Canada et des tiers n'ayant pas participé aux processus en question.



Besoin de réviser le zonage des parcs

Outil de conservation critique, le zonage des parcs fournit des analyses utiles au moment de prendre des décisions sur les régions écologiquement vulnérables; il est aussi nécessaire à la planification de l'utilisation du territoire, afin de déterminer les activités appropriées. Le zonage est aussi nécessaire à l'élaboration d'un plan directeur de parc et devrait pouvoir permettre de déterminer l'utilisation des terres.

Cet outil (le zonage), qui pourrait faciliter énormément la gestion des parcs, a été utilisé à mauvais escient dans les parcs nationaux. Bien que Parcs Canada prétende que le zonage est fondé sur des facteurs écologiques, il reflète en réalité l'utilisation et le développement courants. Le zonage est défini de manière à tenir compte des installations ou utilisations inappropriées ou inadmissibles qui ont vu le jour au fil des ans, plutôt que de les identifier et redresser la situation. Sans nécessairement insister pour que ces installations soient enlevées ou que ces utilisations cessent, nous croyons que pour être significatif, le zonage doit représenter réellement les valeurs écologiques qui caractérisent le territoire de sorte qu'on puisse établir des capacités de support.

Commentaire soumis à la Commission

Cependant, la Commission a constaté que :

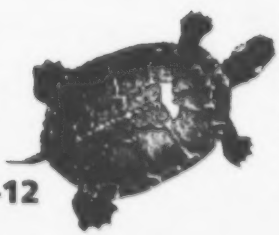
- le système de zonage actuel a été mis en place avant que Parcs Canada n'adopte un mode de gestion axée sur l'écosystème et tient davantage compte des antécédents d'activité humaine que de la sensibilité écologique;
- les catégories de zonage actuelles ne tiennent pas entièrement compte de la protection des valeurs écologiques;
- les données écologiques, en général, servent exclusivement à déterminer l'emplacement des zones I (zones de préservation spéciale);
- la précision du zonage est habituellement grossière et ne prend pas en compte certains éléments écologiques de petite superficie, mais de grande importance;
- le système de zonage ne tient pas compte des écosystèmes aquatiques;
- l'utilisation des caractéristiques naturelles pour établir les limites de zonage constitue l'exception plutôt que la règle.

Les lignes directrices régissant l'élaboration d'un nouveau système de zonage pourraient comprendre les éléments suivants :

- l'utilisation de systèmes d'analyse spatiale à filtre fin et grossier, ainsi que des conceptions du zonage qui tiennent compte :
  - de la rareté et/ou du caractère unique de types d'habitat particuliers;
  - des besoins des espèces en ce qui concerne leur domaine vital et leur habitat;
  - de la sensibilité écologique des composantes abiotiques des écosystèmes à l'érosion, la pollution, la compaction et d'autres processus;
  - de la sensibilité des composantes biotiques à la perte d'habitats, et à d'autres facteurs.
- l'adoption d'une approche prudente pour déterminer l'importance et la sensibilité afin d'empêcher que des effets cumulatifs s'exerçant sur des éléments écologiques courants et abondants ne les rendent rares et vulnérables;
- l'affectation de zones fondées essentiellement sur l'importance des écosystèmes pour l'intégrité écologique du parc, sans égard aux installations, aux aménagements ou aux utilisations actuels ou proposés;
- l'application du zonage de sorte que les limites soient définies, dans la mesure du possible, en fonction de caractéristiques naturelles permettant une identification facile par le public;
- la reconnaissance des divers niveaux d'importance, de sensibilité et de complexité liés aux milieux d'eau douce et aux milieux marins côtiers;
- les moyens spatiaux et temporels permettant de déterminer l'importance et la sensibilité écologique des écosystèmes.

RECOMMANDATION

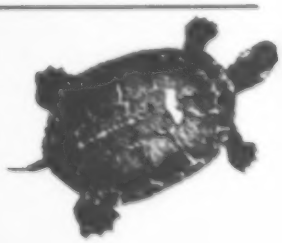
3-10. Nous recommandons que Parcs Canada révise les méthodes et le système actuel de zonage pour pouvoir désigner les divers secteurs à l'intérieur des parcs en fonction principalement de leur importance pour le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique, d'une part, et de leur sensibilité écologique, d'autre part.



Nouvelle approche de zonage des parcs : Gwaii Haanas

Dans l'avant-projet de plan directeur pour la réserve de parc national Gwaii Haanas, on préconise une nouvelle approche pour le zonage, soit l'utilisation de systèmes d'information géographique permettant d'identifier les carences de protection de sites importants aux plans écologique et culturel. On y propose un système de zonage plus souple qui comprend des variations spatiales et temporelles de sensibilité écologique et qui permet d'imposer, au besoin, des fermetures temporaires. C'est le cas pour la fermeture d'îles habitées par des colonies d'oiseaux marins, ou celle d'échouries où viennent se reposer les phoques et les lions de mer. Le contrôle de l'accès et des méthodes d'observation de la nature feront l'objet de séances de formation des visiteurs ainsi que de l'élaboration de directives d'exploitation pour les voyagistes.

Commentaire soumis à la Commission par un employé de Parcs Canada



Désignation des réserves intégrales

Nonobstant les observations de la Commission sur le zonage, Parcs Canada dispose actuellement d'un moyen par excellence permettant d'assurer le maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, soit accorder aux zones vulnérables ou non mises en valeur le statut officiel de zones de « milieu sauvage » (désignées « réserves intégrales » au terme de la *Loi sur les Parcs Nationaux*).

La définition de l'expression « milieu sauvage » a évolué à partir d'anciens concepts culturels et religieux au sujet de la nature vierge. Dans un grand nombre de cultures contemporaines, cette expression fait référence à un lieu naturel ou sauvage où l'intervention humaine est absente. Aux États-Unis, on associe les milieux sauvages à des désignations foncières juridiques spécifiques; au Canada, de vastes zones considérées comme des milieux sauvages ne bénéficient pas d'une protection en vertu de la loi. Or les milieux sauvages ont été reconnus à l'échelle du globe comme un réservoir essentiel de biodiversité. Par définition, les milieux sauvages dénotent un haut degré d'intégrité écologique.

Le système de zonage actuel de Parcs Canada prévoit la protection des milieux sauvages, par le biais d'un statut identifié en vertu de la loi sous le nom de réserves intégrales, afin d'empêcher les activités ou les aménagements inappropriés. L'article 14 de la *Loi sur les parcs nationaux* stipule que le(la) ministre peut ne pas « autoriser, dans les réserves intégrales, les activités susceptibles de compromettre leur conservation » (c'est-à-dire leur intégrité écologique) et adopter pour ce faire des règlements prévoyant la création de réserves intégrales. En vertu de la loi actuelle, le Cabinet doit approuver les réserves intégrales par un arrêté en conseil. Pour modifier le périmètre d'une réserve intégrale désignée, il faut d'abord consulter le public et obtenir une autorisation sous forme d'un arrêté en conseil.

RECOMMANDATIONS

3-11. Nous recommandons que, dans un délai de six mois, un arrêté en conseil soit adopté pour convertir les zones de milieu sauvage actuelles (zone 2) en réserves intégrales désignées, tel qu'il est stipulé dans la *Loi sur les parcs nationaux.*

3-12. Nous recommandons que la ministre tente, par l'entremise du Bill C-70 ou ses successeurs, de modifier l'article 14 de la *Loi sur les parcs nationaux* pour que la ministre soit habilitée à adopter les règlements nécessaires pour la désignation des milieux sauvages plutôt que d'exiger que le comité du Cabinet adopte un arrêté en conseil. Nous recommandons en outre qu'il soit nécessaire d'adopter un arrêté en conseil pour supprimer toute désignation de réserve intégrale en vertu de ces règlements. On trouvera à l'annexe C le libellé proposé pour le Bill C-70.

Paliers planification de la mise en œuvre et de planification du travail

Le plan d'affaires est le principal outil de planification utilisé au palier de mise en œuvre. La Commission a remarqué qu'il existe de nombreux autres processus et produits faisant partie de la planification de la mise en œuvre. Certains d'entre eux comportent des éléments stratégiques et des éléments de mise en œuvre, mais aucun d'entre eux ne revêt l'importance des plans d'affaires en tant qu'outil d'imputabilité.

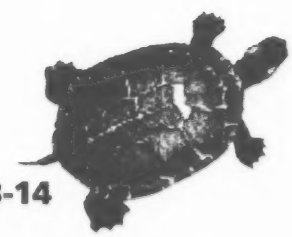
Plusieurs de ces documents (en particulier les plans de conservation des écosystèmes et les énoncés d'intégrité écologique) constituent un effort d'intégration de l'intégrité écologique aux grands courants de planification. À notre avis, ils démontrent que Parcs Canada a estimé nécessaire de concevoir de nouveaux documents de planification pour essayer de tenir compte de l'intégrité écologique. Il aurait pu au contraire intégrer simplement l'intégrité écologique à tous les documents de planification, dans le but d'en faire le thème principal. Cette situation témoigne de l'inertie manifestée au sujet de l'intégrité écologique comme pierre angulaire de la planification. Les autres plans faisant partie du palier de mise en œuvre ne sont pas, quant à eux, formulés en fonction de l'intégrité écologique.

Les plans de conservation des écosystèmes ont pour objet d'établir des objectifs mesurables, des stratégies de gestion et des mesures visant à assurer la protection des écosystèmes dans les parcs nationaux et dans les régions environnantes. Il s'agit de documents hybrides. Nous jugeons qu'il est nécessaire que les éléments stratégiques de ces plans soient séparés de leurs éléments tactiques. Les énoncés d'intégrité écologique ont supplanté les aspects stratégiques des plans de conservation des écosystèmes, tandis que les aspects tactiques semblent redondants lorsqu'on tient compte des plans de travail du troisième palier. De plus, la mise en œuvre du processus de gestion des ressources naturelles, qui a donné lieu à la création des plans de conservation des écosystèmes, s'est révélée difficile.

La charge de travail et les ressources requises pour produire tous ces documents ont été généralement sous-évaluées, ce qui explique en partie pourquoi le Vérificateur général a recommandé que Parcs Canada rehausse la quantité et la qualité de ses données biophysiques de base pour répondre aux besoins de gestion axée sur l'écosystème. Néanmoins, le processus de gestion des ressources naturelles est désuet et Parcs Canada travaille activement à la mise en œuvre de nouveaux principes de gestion axée sur l'écosystème.

La Commission a constaté que les plans d'affaires ne peuvent être efficacement convertis en plans de mise en œuvre pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique, puisque les objectifs et les indicateurs de performance en matière d'intégrité écologique n'y sont souvent exprimés qu'en termes généraux, ou sont parfois même absents. Les unités de gestion préparent des plans d'affaires intégrés qui s'appliquent à de nombreux parcs et sites sous leur autorité. Par ailleurs, les « gammes d'activités » et les « gammes de services » envisagées ne reflètent pas le mandat d'intégrité écologique, ce qui rend difficile l'affectation et la comptabilisation des dépenses à ce titre (nous abordons cette question plus en détail dans le chapitre 13). Les liens avec les orientations stratégiques des plans directeurs des parcs ne sont pas toujours évidents et ils sont souvent si généraux qu'ils sont vides de sens. Enfin, les critères d'examen des plans d'affaires établis par le Conseil exécutif ne sont pas clairement ciblés sur l'intégrité écologique.

La planification du travail s'effectue sur de courtes périodes, souvent pour réagir à des considérations ou à des besoins immédiats, sans tenir compte des cycles de planification à plus long terme. Il n'est donc pas toujours possible de déterminer dans quelle mesure les activités sur le terrain cadrent directement avec les objectifs d'intégrité écologique à long terme.



RECOMMANDATIONS

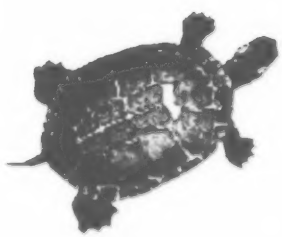
3-13. Nous recommandons que Parcs Canada intègre les énoncés d'intégrité écologique et les éléments stratégiques des plans de conservation des écosystèmes dans les plans directeurs de parc révisés (recommandation 3-3), et mette fin à l'utilisation des plans de conservation des écosystèmes et des énoncés d'intégrité écologique en tant que documents distincts.

Ainsi, la gestion axée sur l'écosystème en vue d'assurer l'intégrité écologique ne serait plus écartée du processus de planification principal. La Commission fait toutefois une mise en garde : les recommandations visant à éliminer progressivement les plans de conservation des écosystèmes et les énoncés d'intégrité écologique ne doivent pas être considérées hors contexte. Il n'est pas de notre intention que la planification de la conservation des écosystèmes soit supprimée. Nous voulons plutôt que le rôle de la planification de la conservation des écosystèmes et celui de l'intégrité écologique soient sanctionnés par la loi en les intégrant aux plans directeurs de parc (recommandation 3-3). La recommandation 3-13 ne peut être mise en vigueur que si la recommandation 3-3 est elle aussi appliquée afin de modifier en profondeur la composition des équipes de planification de gestion. Ces mesures sont complémentaires et traduisent une importante réorientation des processus de planification, pour les rendre conformes aux exigences de la loi et aux engagements de principe, afin que la gestion soit essentiellement centrée sur l'intégrité écologique.

3-14. Afin de s'éloigner du langage des affaires, nous recommandons que Parcs Canada cesse d'utiliser le terme « plan d'affaires » et fasse plutôt référence aux « plans de mise en œuvre » (chapitre 2).

3-15. Nous recommandons que Parcs Canada modifie la forme actuelle des plans de mise en œuvre (d'affaires) pour qu'ils deviennent aussi des outils d'imputabilité en matière d'intégrité écologique. Les éléments tactiques des plans de conservation des écosystèmes devraient être inclus dans le plan de mise en œuvre et formulés dans les plans opérationnels de chaque projet. Il faudrait considérer les plans opérationnels comme des annexes du plan de mise en œuvre. Le plan de mise en œuvre devrait inclure :

- des liens avec le plan directeur du parc qui soient clairs et suffisamment détaillés pour être significatifs;
- les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs du plan directeur de parc;
- la méthode adoptée par le parc pour surveiller l'application des aspects du plan de mise en œuvre touchant l'intégrité écologique;
- les « gammes d'activités » et les « gammes de services » permettant de distinguer plus facilement les ressources financières et humaines affectées spécifiquement à l'intégrité écologique, et des données explicites sur le financement, entre autres, des salaires, des biens et services et des fonds d'urgence (chapitre 13).



3-16. Nous recommandons que Parcs Canada étudie la durée du cycle de planification de la mise en œuvre afin de la faire correspondre à la durée du cycle de planification stratégique, de sorte que chaque nouveau cycle de planification de la mise en œuvre lui succède immédiatement et soit guidé par les nouveaux plans directeurs de parc. Cette démarche favorisera de meilleurs liens entre la planification stratégique et la planification de la mise en œuvre.

3-17. Nous recommandons que les plans de travail spécifiques, soient placés sous la gouverne des plans directeurs et plans de mise en œuvre en tant qu'appendices à ces plans. Ceci permettra d'établir des liens clairs entre les directions stratégiques et les interventions sur le terrain.

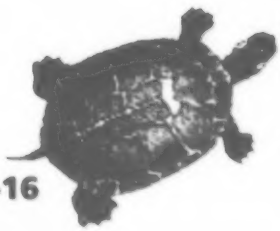
Évaluation et reddition des comptes : le palier oublié

La Commission a noté que l'évaluation et la rétroaction sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique sont presque inexistantes, exception faite du parc national Banff. Nous avons recommandé (recommandation 3-5) une évaluation officielle sous forme d'un rapport d'état quinquennal que produirait chacun des parcs. En outre, bien que chaque parc participe à la production du Rapport national sur l'état des parcs, la durée des cycles d'évaluation et de présentation des rapports diffère de la durée des cycles de gestion et de planification des affaires, ce qui constitue une source de confusion et entraîne des pertes de temps. Enfin, les intervenants locaux ont manifesté le désir d'évaluer les progrès réalisés plus fréquemment qu'à tous les cinq ans, soit l'intervalle déterminé par la loi pour les plans directeurs de parc. Parcs Canada doit trouver des moyens d'informer plus fréquemment les intervenants et autres intéressés sur les progrès réalisés en vue de l'adoption de mesures de protection et de restauration de l'intégrité écologique, sans pour autant mobiliser du personnel et des ressources autrement affectés à la mise en œuvre.

La surveillance écologique devrait être une partie importante du processus de planification.
J. Pleau/Parks Canada

RECOMMANDATION

3-18. Nous recommandons que Parcs Canada présente annuellement, pour chaque parc, un rapport annuel sur les progrès réalisés en vue du maintien et de la restauration de l'intégrité écologique, afin que les parcs disposent d'une boucle de rétroaction (figure 3-4). Un rapport annuel obligatoire et officiel sur la mise en œuvre des plans devrait être mis à la disposition du public, à l'aide des mécanismes pertinents. (Il pourrait simplement s'agir d'un recueil des rapports annuels sur les plans opérationnels individuels.) Le rapport annuel sur la mise en œuvre des plans devrait être bref et conçu pour être facilement intégré dans un rapport quinquennal obligatoire sur l'état de l'intégrité écologique dans le parc (recommandation 3-5), avant le début du cycle suivant d'élaboration du plan directeur de ce parc.



Planification à l'échelle nationale

Planification stratégique

Il serait possible d'accroître l'efficacité de la planification à l'échelle du réseau des parcs nationaux tout entier en la restructurant en fonction d'un cadre de gestion adaptative semblable à celui défini antérieurement pour la planification à l'échelle des parcs individuels. À l'heure actuelle, de telles similitudes ne sont pas constantes (figure 3-3).

En ce qui concerne la planification stratégique nationale, par exemple, il n'existe pas d'équivalent aux plans directeurs de parc (recommandation 3-4). En effet, le plan de réseau des parcs nationaux est axé sur l'achèvement du réseau des parcs, mais il n'oriente pas la prise de décisions à l'échelle nationale relativement à l'intégrité écologique dans la même mesure que les plans directeurs de parc.

Les chapitres 8 et 9 traitent du besoin, pour Parcs Canada, d'entrevoir d'une manière plus stratégique son rôle de partenaire au sein des grands réseaux d'aires protégées ainsi que les enjeux entourant la création de nouveaux parcs. L'achèvement du réseau en soi ne pourra probablement pas suffire au maintien de l'intégrité écologique. Il n'est pas prudent de supposer que la planification stratégique en fonction de l'intégrité écologique à l'échelle des parcs individuels entraînera nécessairement l'intégrité écologique de l'ensemble du réseau. Parcs Canada devra disposer d'un plan stratégique de gestion de l'intégrité écologique semblable aux plans directeurs de parc; ce plan devra également décrire, pour le réseau, les objectifs visés en regard d'indicateurs d'intégrité écologique vérifiables.

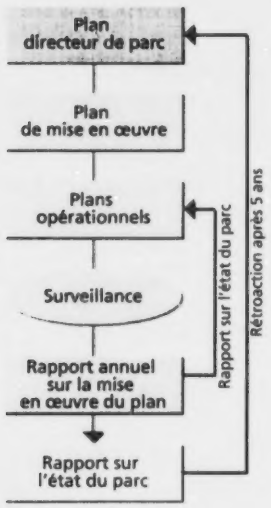
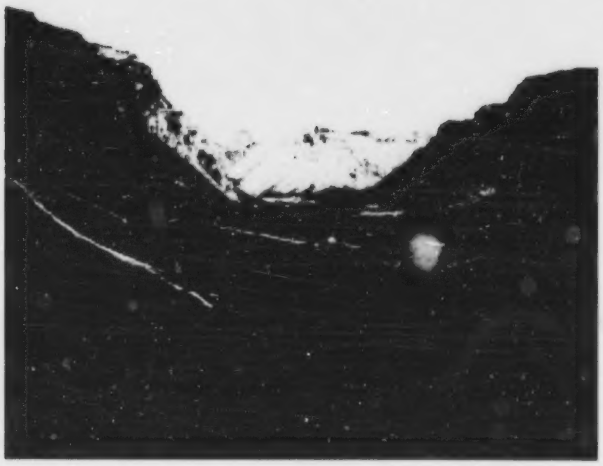


Figure 3-4, L'évaluation de la planification

Section de la figure 3-3 représentant la planification de gestion à l'échelle d'un parc, ainsi que, d'une part, la relation entre l'évaluation et la reddition des comptes sur les progrès en vue d'atteindre les objectifs des plans de mise en œuvre et, d'autre part, l'évaluation et la reddition des comptes à plus long terme (cinq ans) sur les progrès en vue d'atteindre les objectifs des plans directeurs du parc.

Planification de la mise en œuvre

En ce qui concerne la planification de la mise en œuvre, le plan d'entreprise est semblable aux plans de mise en œuvre (d'affaires) des parcs ou des Unités de gestion, en ce sens qu'il s'agit du principal outil d'imputabilité entre le directeur général de Parcs Canada et la ministre, de la même façon que les plans de mise en œuvre (d'affaires) comportent une obligation pour les directeurs d'Unité de gestion de rendre des comptes au directeur général. La Commission est cependant préoccupée par la description du plan d'entreprise présentée dans la *Structure de planification, de production de rapports et d'obligation de rendre compte*, rapport déposé il y a peu de temps au Conseil du Trésor. En effet, il est possible que le plan d'entreprise puisse souffrir des mêmes lacunes que les plans d'affaires actuels des parcs, puisque l'intégrité écologique ne représente toujours pas le principe



Proposition de parc national dans les monts Torngat, Labrador.
I. MacNeil/Parcs Canada

directeur ni la principale priorité de gestion dont relèvent toutes les autres activités. Elle demeure plutôt l'une des nombreuses fonctions de Parcs Canada, et il n'est pas facile de comptabiliser les dépenses des « gammes d'activités » et des « gammes de services » au titre de l'intégrité écologique.

Évaluation et reddition des comptes

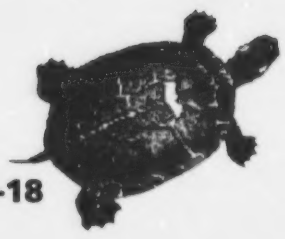
Pour ce qui est de la reddition des comptes, bien que seul un nombre restreint de parcs produisent des rapports individuels sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique (figure 3-3, recommandation 3-4), la reddition des comptes à l'échelle nationale joue un rôle de premier plan, qui prend la forme du rapport bisannuel sur l'état des parcs. La Commission a néanmoins entendu des commentaires selon lesquels le *Rapport sur l'état des parcs* n'est soumis à un aucun examen parlementaire.

Sans stratégie nationale cadre en vue d'atteindre l'intégrité écologique à l'échelle du réseau tout entier (recommandation 3-4), le *Rapport sur l'état des parcs* sert simplement à renseigner sur l'état collectif de l'ensemble des parties. Il importe de réitérer que, puisqu'on ne peut supposer que l'intégrité du réseau dans son ensemble corresponde à l'intégrité cumulée de tous les parcs individuels, le *Rapport sur l'état des parcs*, dans sa forme actuelle, ne permet pas de déterminer si le réseau des parcs, à titre d'élément des grands réseaux d'aires protégées, est géré adéquatement en fonction de l'intégrité écologique.

RECOMMANDATIONS

3-19. Nous recommandons que les éléments fondamentaux d'un nouveau plan stratégique national soient semblables à ceux proposés pour les plans directeurs de parc révisés (voir ci-dessus), mais reportés à l'échelle nationale et comprennent, plus précisément, ce qui suit :

- la stratégie qu'adoptera Parcs Canada pour que ses aires protégées soient gérées le mieux possible, en relation avec un réseau d'aires protégées plus vaste d'envergure nationale (chapitres 8 et 9);
- les objectifs relatifs aux indicateurs vérifiables, à savoir que les grands réseaux d'aires protégées, dont les parcs nationaux font partie, préservent efficacement l'intégrité écologique et la biodiversité du Canada;
- la mesure dans laquelle les objectifs d'intégrité écologique à l'échelle nationale ont été atteints.

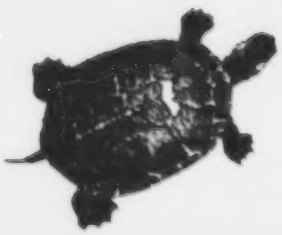


3-20. Nous recommandons, en ce qui concerne la planification de la mise en œuvre à l'échelle nationale, que Parcs Canada révise le plan d'entreprise selon une approche conceptuelle semblable à celle qui a été proposée pour les plans de mise en œuvre (d'affaires) (recommandation 3-15), notamment pour que les « gammes d'activités » et les « gammes de services » reflètent mieux le principal objectif des parcs nationaux en matière d'intégrité écologique, et pour mieux tenir compte de l'affectation de ressources.

3-21. Nous recommandons, en ce qui a trait à l'évaluation et à la reddition des comptes à l'échelle nationale, que Parcs Canada continue de produire le *Rapport sur l'état des parcs*, mais en tenant compte de ce qui suit :

- planifier à l'avance la révision et l'adaptation éventuelles du *Rapport sur l'état des parcs*, pour tenir compte des progrès réalisés en vue d'atteindre les buts et objectifs d'un nouveau plan stratégique de gestion du réseau des parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique à l'échelle nationale (recommandations 3-5 et 3-19);
- mieux faire correspondre la planification stratégique, d'une part, ainsi que l'évaluation et la reddition des comptes, d'autre part, pour assurer que l'on dispose de données à jour au début de chaque nouveau cycle de planification. Envisager de modifier la *Loi sur les parcs nationaux* pour changer le cycle actuel de production du rapport (à tous les deux ans) pour le faire coïncider avec le nouveau cycle de planification stratégique à l'échelle nationale, qui sera nécessairement plus long (au minimum cinq ans). Les nouveaux rapports annuels obligatoires sur la mise en œuvre des plans à l'échelle des parcs (recommandation 3-18) et les rapports annuels sur la mise en œuvre du plan d'entreprise (tel que requis actuellement en vertu de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*) permettraient de présenter des rapports au public plus fréquemment;
- assurer que le Comité permanent du patrimoine canadien étudie le *Rapport sur l'état des parcs*.

3-22. À ces fins, nous recommandons que Parcs Canada rehausse le rôle des Centres de services régionaux pour veiller à ce que les activités de planification, de mise en œuvre, d'évaluation et de reddition des comptes, à l'échelle nationale, régionale et des parcs, soient coordonnées et complémentaires (chapitres 2 et 4).



CHAPITRE 4 : DÉVELOPPER UNE CAPACITÉ D'APPRENTISSAGE ET D'ÉDUCATION

Étude des insectes aquatiques dans le cadre d'un programme d'interprétation. P. Wright

Parcs Canada manque actuellement de capacité en matière de sciences naturelles et sociales qui lui seraient nécessaire pour gérer les parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique, et pour renseigner la société en la matière. Mis à part quelques cas isolés remarquables, on note l'absence, à tous les échelons de Parcs Canada, d'une culture bien établie qui ferait en sorte que la science, son utilisation et la conduite d'activités à caractère scientifique soient reconnues comme inhérentes à la gestion des parcs, à leur interprétation et à leur intégration régionale. Les décisions éclairées, les mesures de gestion et l'éducation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites des parcs, devraient reposer sur les connaissances qui découlent des sciences naturelles et sociales, y compris sur les connaissances traditionnelles des peuples autochtones.

« Le recours à la science dans la gestion des parcs nationaux canadiens a connu un passé plutôt chaotique. Compte tenu des importants changements que subit le paysage canadien, les parcs ne constitueront plus des écosystèmes intacts à moins que ne soient intégrées à leur gestion des mesures prévoyant l'emploi de la science. Cela ne sera possible que si nous améliorons la qualité du programme scientifique du Service canadien des parcs et si nous faisons en sorte que les gestionnaires de parc et les planificateurs prennent conscience de l'importance d'utiliser la science dans l'exercice de leurs fonctions ».

David Lohnes, ancien directeur, Conservation des ressources, Parcs Canada (1991)

Une vision scientifique pour les parcs nationaux

La Commission a la conviction que les parcs nationaux peuvent jouer un rôle clé à titre de foyers de savoir et d'éducation sur l'environnement naturel du Canada, notamment en contribuant au maintien de la biodiversité de toutes les aires protégées. Notre vision de ce que constituerait le nouveau rôle de Parcs Canada et des parcs nationaux, dans cinq à dix ans, est la suivante :

La compréhension de l'écologie et l'éducation sont considérées comme deux importantes raisons d'être des parcs nationaux. Ces derniers sont connus comme étant des lieux où les connaissances scientifiques sont parfaitement intégrées à la gestion des parcs et servent à comprendre les conséquences de la présence humaine dans les aires protégées et hors de leurs limites.

Les parcs font office de laboratoires vivants au sein desquels le personnel de Parcs Canada entretient des liens de partenariat dynamiques avec les peuples autochtones, les spécialistes en sciences naturelles et sociales des milieux universitaires et d'autres organismes à vocation scientifique, ainsi qu'avec l'industrie, les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les collectivités régionales et locales. Les renseignements recueillis par les parcs nationaux font partie intégrante du système d'éducation canadien, du niveau primaire au niveau universitaire.

Les Canadiens se tournent vers les parcs pour mieux comprendre l'état de l'environnement au pays. Les parcs nationaux sont devenus des témoins grâce auxquels la population peut comprendre les effets de la présence humaine sur les écosystèmes et prendre les mesures qui s'imposent pour l'atteinte du développement durable. Les parcs nationaux font partie d'un réseau pancanadien de témoins qui permettent de surveiller divers aspects de l'environnement, notamment la survie des espèces en péril, les variations de la biodiversité et les conséquences des changements climatiques.

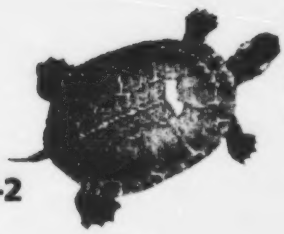
Parcs Canada prône une culture d'apprentissage continu sur l'environnement naturel et sa conservation. Parce qu'ils constituent un milieu de travail stimulant et enrichissant, les parcs nationaux attirent de nouveaux employés dynamiques, qui forment un effectif dévoué. En conformité à la politique établie, chaque parc national s'efforce d'adapter ses méthodes de planification et sa gestion en fonction de son milieu environnant, de façon à comprendre l'écosystème plus vaste qui l'englobe et pour contribuer à une gestion du territoire adéquate sur le plan environnemental. Pour y parvenir, chaque parc, de concert avec ses partenaires, veille au maintien de son intégrité écologique, dans un contexte régional.

La science est considérée comme un processus clé pour appréhender la complexité de la nature, et comme le fondement des décisions stratégiques, des mesures de gestion et de l'éducation.

La science, une source de renseignements nécessaire

La science est un processus d'acquisition d'information et de connaissances qui favorise l'apprentissage; elle est un moyen de rendre, en quelque sorte, une incertitude plus certaine. L'information scientifique, y compris les sciences naturelles et sociales, devraient constituer le point central de la gestion visant à assurer l'intégrité écologique des parcs nationaux et à comprendre le grand écosystème d'un parc donné. L'importance de la connaissance scientifique a été reconnue à tous les échelons du gouvernement fédéral canadien (par exemple, dans le rapport du Conseil des conseillers scientifiques et techniques de 1999, et dans le discours du Trône du mois d'octobre 1999 et par les organismes étrangers de gestion de parcs (U.S. Natural Resource Challenge, 1999)).

Lorsque l'information nécessaire est inexistante, il faudrait invoquer le principe de précaution pour faire en sorte que Parcs Canada maintienne avec succès l'intégrité écologique (chapitre 1). L'application du principe de précaution permet de s'assurer que l'exercice de certaines activités ne nuira pas à l'environnement.



Apprendre ensemble : les systèmes de connaissances traditionnelles et la science occidentale

On a beaucoup écrit sur ce qui distingue les systèmes de connaissances traditionnelles et la science occidentale. La controverse qui règne autour de ces deux écoles de pensée a eu tendance à ramener leur riche histoire réciproque à une simple rivalité : laquelle des deux, par son approche et ses connaissances, saurait le mieux servir à gérer les ressources naturelles communes du Canada?

Un système de connaissances fondé sur les connaissances traditionnelles comprend quatre phases fondamentales, qui correspondent globalement aux diverses étapes de l'évolution d'un individu au cours de sa vie :

- la connaissance innée, présente à la naissance;
- la connaissance intuitive du comment et du pourquoi des choses;
- la connaissance empirique, qui s'appuie sur l'expérience et qui pourrait entrer en contradiction avec la connaissance intuitive;
- la connaissance harmonieuse ou spirituelle, qui résulte de la résolution du conflit opposant les connaissances empirique et intuitive, et de l'acquisition d'une meilleure compréhension.

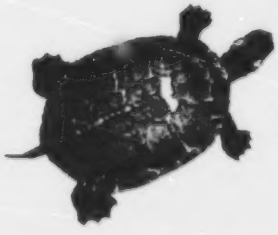
À l'instar du système de connaissances traditionnelles, la science occidentale est une « façon de savoir ». Au moyen de cette forme de connaissance, l'individu cherche à tâtons à mieux comprendre le monde en mettant à l'épreuve sa connaissance intuitive (en l'occurrence, la meilleure compréhension possible qu'il puisse avoir de la raison d'être des choses) par l'entremise de ses observations (l'information empirique). Les deux doivent souvent être conciliées et sont parfois harmonisées en regard des connaissances déjà acquises. La science occidentale est souvent présentée par ses plus ardents défenseurs comme étant plus rigoureuse — conduisant ainsi à une meilleure connaissance — que les autres méthodes.

Dans les deux cas, l'assimilation de nouvelles connaissances, c'est-à-dire l'apprentissage, est nécessaire pour mieux comprendre le monde. En admettant l'existence de cette similitude, plutôt qu'en mettant l'accent sur les différences des deux écoles de pensée, les tenants de la science occidentale et ceux de la connaissance traditionnelle pourront s'entendre sur leur objectif commun, qui consiste à apprendre afin de se responsabiliser davantage à l'égard de l'environnement naturel.

La science, élément clé de la gestion des parcs et de l'éducation

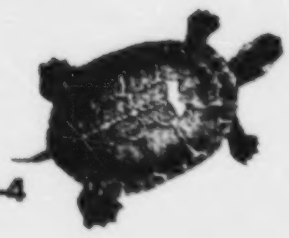
La Commission a été témoin de nombreux cas où l'information apportée par la science s'est avérée cruciale pour la gestion visant l'intégrité écologique. Les exemples cités ci-dessous ne forment qu'un maigre échantillon illustrant le rôle que peut jouer la science pour permettre l'acquisition d'une meilleure connaissance des écosystèmes des parcs et dans la transmission d'information dans un but d'éducation et de communication :

- dans le parc national Fundy, le Groupe de recherche sur le grand écosystème de Fundy s'est servi des résultats de 30 projets de recherche pour élaborer un ensemble de directives pour protéger la biodiversité des forêts. Ces directives sont appliquées dans la Forêt modèle de Fundy, territoire qui entoure le parc;
- dans les aires de brûlage dirigé du parc national de La Mauricie, la surveillance scientifique du pin blanc fournit des renseignements importants aux experts forestiers québécois quant à la façon de régénérer les forêts de pins blancs à des fins commerciales;
- dans la réserve de parc national Kluane, une analyse pluridisciplinaire portant sur les habitudes de la faune, sur l'habitat des ours et sur l'éventualité que ceux-ci soient perturbés, a servi à tracer un nouveau parcours de descente en eaux vives sur la rivière Alsek; cette analyse a permis au parc de préserver l'habitat des ours et leurs possibilités de déplacement, tout en conservant les caractéristiques qui font de la descente de rivière en milieu sauvage une expérience exaltante;
- dans le parc national Banff, un modèle de qualité de l'habitat du grizzli est employé pour planifier la répartition des activités récréatives dans l'arrière-pays.



La science apporte renseignements et connaissances sur l'intégrité écologique dans plusieurs domaines clés :

- les Canadiens se doivent de comprendre l'état des écosystèmes dans lesquels ils vivent. Les parcs du Canada peuvent jouer un rôle important, à l'échelle nationale, à titre de foyers de savoir de la diversité biologique et de l'état écologique du pays. En ce qui concerne ce dernier, chaque parc peut agir comme vigile dans sa propre région en y exerçant une surveillance systématique des divers aspects touchant l'intégrité écologique (chapitre 6). Certains parcs font d'ailleurs déjà partie du nouveau Réseau d'évaluation et de surveillance environnementales géré par Environnement Canada, dont la tâche consiste à déceler toute variation permettant de comprendre davantage les conséquences des changements climatiques mondiaux;
- la capacité scientifique est nécessaire à la compréhension du niveau d'incertitude et des risques inhérents à une décision. Les gestionnaires de parc ont souvent à prendre des décisions dans un climat d'incertitude. La meilleure façon de composer avec la complexité de la nature est d'aborder la notion d'incertitude en ayant recours à la fois à la gestion adaptative (chapitre 3) et au principe de précaution. Les politiciens et les gestionnaires ne peuvent être tenus responsables de leur incapacité à prédire l'avenir. Ils peuvent toutefois être blâmés pour avoir négligé d'adopter des procédures adéquates qui auraient permis d'évaluer les politiques et les mesures de gestion visant l'atteinte d'objectifs précis, et pour avoir négligé d'opter pour la solution la plus prudente;
- les connaissances acquises grâce à la recherche effectuée dans les parcs nationaux et le grand écosystème qui les englobe, devraient être transmises aux visiteurs, et au public en général, par l'intermédiaire d'interprètes professionnels et de spécialistes en communication (chapitre 10). Dans certains parcs nationaux, l'obtention d'un permis de recherche n'est possible qu'à la condition que les scientifiques se prêtent à des activités d'interprétation. Ainsi, l'élaboration de nouvelles techniques visant une plus grande intégrité écologique peut être portée à la connaissance des divers partenaires régionaux;
- les parcs sont des laboratoires vivants dont devraient largement profiter les éducateurs, par des contacts directs ou au moyen des médias électroniques (chapitre 10). Des gens pour qui la science n'est pas la principale occupation (comme les habitants de la région d'un parc et les étudiants) participent aux programmes scientifiques ayant cours dans les parcs. Cela permet au public de se familiariser avec le rôle que joue la recherche scientifique dans la compréhension de l'environnement naturel. Plusieurs universités offrent des programmes qui incluent des études devant être menées dans les parcs nationaux.



En l'absence d'information scientifique

Comme il en était question au chapitre 1, le principe de précaution devrait être invoqué chaque fois qu'il est impossible de déterminer si certains changements envisagés sont susceptibles d'avoir des conséquences fâcheuses sur l'environnement. L'expérience a démontré (comme nous avons pu le constater au cours de l'étude sur la vallée de la Bow) qu'on se méprend souvent sur la signification du principe de précaution et qu'on le présente, à tort , comme un permis accordant le droit inconditionnel de contrecarrer tout aménagement, sans avoir à s'appuyer sur des recherches et des analyses scientifiques sérieuses. Une clarification sur la portée de ce principe s'impose donc.

Partisans et détracteurs du principe de précaution s'entendent souvent pour invoquer le concept de « preuve scientifique » lorsque vient le temps de soulever la question des conséquences néfastes possibles de certaines activités sur l'environnement. Les partisans soutiennent que l'absence de « preuve » commande la prudence; les détracteurs affirment pour leur part que l'absence de « preuve » donne le feu vert à l'aménagement. Dans les faits, les deux parties sont dans l'erreur. Contrairement à ce que l'on pourrait croire quant à la façon dont les connaissances scientifiques fiables sont réellement acquises, la science s'alimente suivant un processus de « non-preuve », c'est-à-dire

qu'elle se borne à démontrer ce qui est faux. Il est en fait impossible de « prouver » la véracité de quelque chose.

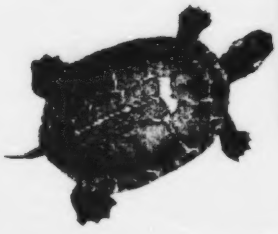
Le principe de précaution est scientifiquement valide et fait office d'outil de conservation, précisément parce qu'il est basé sur cette distinction fondamentale d'ordre philosophique qui sépare la capacité (qu'a la science) de démontrer la fausseté d'une information, de la capacité (que n'a pas la science) de prouver la véracité d'une information. Ainsi, le principe de précaution confère aux promoteurs de projets de développement le fardeau de la preuve quant à l'absence d'impacts négatifs. Dans le contexte de la définition de l'intégrité écologique proposée par la Commission, par exemple, les promoteurs doivent faire la preuve qu'il n'y aura pas atteinte à l'intégrité écologique du parc.

Il est possible de réduire les risques de controverse que provoque parfois le recours indu au principe de précaution en n'y faisant appel qu'en dernier recours et en investissant plutôt, de façon proactive, dans l'acquisition de connaissances sur les systèmes naturels. Il sera par conséquent plus facile de faire face aux critiques voulant que le manque de connaissances serve à entraver le progrès et le développement.

En confiant aux parcs nationaux le rôle de centres de savoir sur l'écologie et la biodiversité, Parcs Canada se conforme à sa politique, et trouve réponse à ses besoins. Cela confère à Parcs Canada une excellente occasion de focaliser ses activités sur le but essentiel de l'intégrité écologique, tout en prenant la défense des intérêts de conservation et en informant la population canadienne.

Toutefois, pour y parvenir, il faut que des efforts considérables soient déployés pour que Parcs Canada développe une capacité scientifique tant à l'interne qu'à l'externe.

Examen d'un ours noir dans le cadre d'un programme de recherche J. Pleau/Parcs Canada



Développer une capacité scientifique

Les programmes d'interprétation, comme celui-ci dans le parc national Forillon, doivent s'appuyer sur de solides connaissances scientifiques.
P. St-Jacques/Parcs Canada

La Commission définit la capacité scientifique comme étant l'aptitude de Parcs Canada à acquérir de l'information scientifique et à l'utiliser de manière à assurer la gestion et l'éducation en matière d'intégrité écologique. Cette capacité serait constituée à la fois d'un personnel interne (spécialistes en sciences naturelles et sociales, interprètes, gardes de parc et spécialistes en communication externe) associé à des experts provenant d'organismes et de gouvernements externes à Parcs Canada. Dans ce dernier cas, il pourrait s'agir de personnes provenant d'agences provinciales, territoriales et d'autres agences fédérales, d'universités, de peuples autochtones, d'organisations non gouvernementales, de sociétés et d'associations industrielles. Des organismes bénévoles, tant locaux que nationaux, pourraient également apporter leur aide et agir en tant que partenaires pour diffuser les recherches en cours.

À tout le moins, Parcs Canada doit avoir la capacité interne de comprendre et de transmettre de l'information scientifique, de la mettre à profit dans un contexte de gestion de parc et de savoir où et comment en obtenir davantage. Il est évident qu'une organisation qui gère 39 parcs nationaux, protège près de 250 000 km² de territoire et reçoit plus de 14 millions de visiteurs par an requiert une capacité scientifique importante lui permettant de planifier, de mettre en œuvre et d'intégrer les activités de recherche nécessaires à la gestion, à l'éducation des visiteurs et à la communication externe. Plus le réseau s'étend, plus les besoins augmentent.

Selon ses principes directeurs, Parcs Canada souhaite utiliser la science pour gérer et éduquer, tout comme il a l'intention de maintenir sa capacité d'acquérir de l'information scientifique. Cependant, il n'a pas développé la capacité nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans ses politiques. Parcs Canada a assurément entrepris un excellent travail sur le plan scientifique et dans certains cas, ses connaissances scientifiques sont effectivement intégrées au processus décisionnel, comme en témoigne le plan directeur du parc national Banff. Toutefois, en raison d'une expertise insuffisante, les connaissances acquises sur l'environnement naturel ne sont actuellement pas incorporées de façon consistante à la gestion des parcs, pas plus qu'elles ne sont largement diffusées parmi la population ou les partenaires régionaux. La Commission a constaté la présence de lacunes importantes dans cinq domaines :

- les capacités interne et externe de mener à bien des recherches scientifiques et de fournir des conseils en matière scientifique;
- la compréhension et le soutien de la science, dans un contexte de gestion;
- l'utilisation des connaissances scientifiques existantes aux fins de l'éducation et du partenariat à l'échelle régionale;
- l'utilisation de la science pour comprendre en quoi consiste l'intégrité écologique et exercer une surveillance en vue de la maintenir;
- la gestion des données et de l'information.

Une comparaison avec les parcs américains

Pour illustrer le niveau actuel de la capacité scientifique au Canada, comparons les parcs nationaux canadiens à des parcs semblables aux États-Unis. Les parcs nationaux Yellowstone, dans le Wyoming, et Glacier, dans le Montana, sont tous deux comparables au parc national Jasper sur les plans de la diversité écologique, de la gestion des ressources, du nombre de visiteurs qui y affluent ainsi que des activités qui y sont offertes. Le parc national Glacier dispose actuellement d'un effectif scientifique composé de neuf personnes — huit scientifiques et un employé de soutien administratif et technique. Le parc national Yellowstone a pour sa part un effectif scientifique composé de 11 personnes — huit scientifiques et trois employés de soutien administratif et technique. Ces parcs bénéficient de l'appui supplémentaire d'une équipe scientifique en poste dans un centre régional des sciences écologiques, permettant de couvrir un large éventail de domaines liés aux sciences physiques et biologiques. Les deux parcs comptent également, au nombre de leur personnel, plusieurs gardes forestiers (six à Glacier et sept à Yellowstone) qui se consacrent à plein temps à des études sur les ressources naturelles. Donc, on dénombre un grand total d'au moins 15 membres dans l'équipe scientifique de Glacier et de 18 dans celle de Yellowstone.

Pou[illegible]que du parc national Jasper n[illegible]ersonnes.

La capacité scientifique interne : insuffisante pour mener à bien le mandat de Parcs Canada

Par le passé, Parcs Canada avait peu d'expérience en matière de gestion par la science, sa capacité scientifique étant négligeable. Certains efforts ont été déployés pour accroître sa capacité scientifique, mais uniquement de façon sporadique. Jusque vers la fin des années 1960, quand les premiers naturalistes ont été embauchés et ont commencé à transmettre au public de l'information sur l'écologie, peu a été fait pour développer, à l'interne, une aptitude à comprendre les écosystèmes des parcs.

Dans les années 1970, la toute première capacité scientifique digne de ce nom a été développée par l'entremise du Groupe de travail sur l'inventaire des ressources, qui a dressé l'inventaire biophysique des parcs nationaux existants. Il s'agissait d'une méthode innovatrice, à laquelle les compressions budgétaires ont cependant mis un frein. Aujourd'hui, le manque d'inventaires biophysiques exhaustifs nuit encore aux parcs nouvellement créés. Des années 1960 jusqu'au début des années 1980, le Service canadien de la faune a agi comme conseiller scientifique spécialisé auprès des parcs, mais là aussi les compressions ont frappé. En outre, Parcs Canada se voyait généralement dans l'incapacité de gérer, de comprendre ou de mettre pleinement à profit les conseils scientifiques donnés.

À partir des années 1980, Parcs Canada a lentement accru sa capacité scientifique interne, notamment en embauchant des gardes de parc possédant une formation universitaire (bien que celle-ci ne soit pas formellement exigée pour l'obtention du poste) et en affectant des écologistes spécialisés aux parcs de l'Est du Canada et des biologistes de conservation à ceux de l'Ouest. Cette tendance se maintient depuis à Parcs Canada, comme en témoignent les 11 écologistes titulaires d'un doctorat et les 40 membres du personnel titulaires d'une maîtrise, sur un effectif total de 2 100 personnes. Le développement de cette capacité scientifique s'est avéré positif mais insuffisant pour relever le défi que représente la gestion en fonction de l'intégrité écologique. Il n'est pas approprié de se fier à la présence d'un seul écologiste ou d'un seul biologiste de conservation dans un parc très vaste ou très perturbé, compte tenu de la portée et de l'ampleur des préoccupations auxquelles les parcs du Canada doivent faire face. De plus, la responsabilité des nouvelles initiatives fédérales, notamment l'ensemble des lois sur les espèces en péril (chapitre 5), ajoute aux tâches dont tous les niveaux de Parcs Canada doivent s'acquitter, sans pour autant que des ressources humaines ou financières supplémentaires ne leur soient accordées pour en faciliter la gestion.

La diffusion des connaissances scientifiques parmi un public varié est également d'une importance critique. En raison de la réduction de l'effectif des années 1990, le réseau a été brusquement privé d'un grand nombre d'interprètes professionnels, et de l'aptitude à rejoindre un vaste public (chapitre 10).

Dans les faits, le manque de capacité scientifique se manifeste de diverses façons. D'abord, peu de gestionnaires de parc sont en mesure de se prononcer avec certitude sur l'état de l'intégrité écologique du parc dont ils ont la responsabilité. Tous les gestionnaires de parc soutiennent qu'ils souhaiteraient mettre en œuvre un ensemble de programmes de surveillance, mais que la capacité scientifique leur fait défaut. Ces deux lacunes exposent les parcs à un aménagement inapproprié. Le manque de capacité scientifique nuit aussi aux efforts actuels en matière de recherche. Le personnel affecté aux ressources, comme les gardes de parc, le personnel des secrétariats des écosystèmes et les interprètes ont en effet souligné que le manque de formation et de perfectionnement scientifiques nuisait grandement à la réalisation de l'objectif d'intégrité écologique. Il y a trop peu d'occasions, pour les membres du personnel scientifique affecté aux parcs de tout le pays, d'échanger

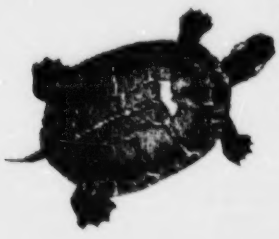
Les sciences sociales

Les sciences sociales sont les disciplines de la science qui étudient le genre humain en relation avec son environnement culturel, social et physique. Dans le milieu de l'enseignement, les sciences sociales constituent l'une des trois principales branches de la connaissance humaine (les deux autres étant les sciences naturelles et les lettres), bien qu'il y ait chevauchement notable des trois.

Le U.S. National Park Service a mis en œuvre un plan pour favoriser l'utilisation des sciences sociales au sein des parcs nationaux. Sa vision en ce qui concerne les sciences sociales est essentiellement la suivante : « Les objectifs du programme de sciences sociales du U.S. National Park Service consistent à mener et à promouvoir les études les plus poussées, en matière de sciences sociales, ayant trait à sa mission, et à transmettre à ses gestionnaires et au public des connaissances utilisables ». Les connaissances utilisables englobent les renseignements, les intuitions, les prédictions et les solutions permettant de comprendre les visiteurs et leur influence sur le milieu. Les connaissances utilisables doivent être fournies au moment opportun du processus décisionnel inhérent à la gestion de parc et elles reposent sur une science de pointe, qui comprend à la fois la recherche fondamentale et appliquée.

Parmi les disciplines communément admises au sein des sciences sociales, le U.S. National Park Service compte les suivantes : l'anthropologie, l'archéologie, l'économie, l'ethnographie, la géographie humaine, la psychologie, les sciences politiques et la sociologie.

Machlis (1996)



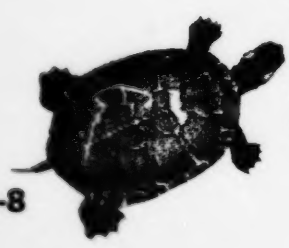
Parc national Kejimkujik
W. Barrett/Parcs Canada

des idées et de partager leur expérience sur la meilleure façon de maintenir l'intégrité écologique. À l'échelle régionale et nationale, on note également le manque de coordination qui permettrait d'évaluer à la fois les projets de plus grande envergure portant sur un ensemble de parcs et les données qui en résultent. De plus, l'absence d'un organisme directeur national chargé de gérer l'intégrité écologique entrave l'utilisation de la science dans le processus décisionnel (chapitre 2). Ces conditions ont contribué à faire naître un haut degré de frustration et de stress parmi le personnel des parcs nationaux.

La communauté scientifique considère généralement que les travaux de recherche menés par Parcs Canada ne sont pas adéquatement planifiés, dirigés ou analysés. Les méthodologies de recherche utilisées ne permettent souvent pas de fournir des réponses aux questions posées. On utilise peu les outils scientifiques fondamentaux, comme les modèles statistiques. Un nombre très limité de projets de recherche internes se voient publier dans les revues scientifiques. Bien des rapports ne sont pas diffusés aux autres intervenants concernés par l'intégrité écologique, encore moins parmi la population. Il règne même un malentendu, au sein de l'organisme, quant à la signification de l'expression « examen par les pairs ». L'examen par les pairs désigne une évaluation anonyme et impartiale des résultats de recherches, effectuée par d'autres scientifiques. Il ne s'agit donc pas d'inviter simplement un collègue à jeter un coup d'œil au travail accompli.

La capacité scientifique est également nécessaire pour être en mesure de donner des conseils scientifiques; des conseils à valeur ajoutée qui reposent sur des théories, des données, des observations et des conclusions scientifiques et qui sont destinés à mieux documenter la prise de décisions stratégiques et réglementaires. Cette capacité implique aussi l'aptitude à obtenir et à interpréter de l'information scientifique provenant de spécialistes externes. Les conseils scientifiques disponibles pour les parcs nationaux sont restreints parce qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le peu de spécialistes actuellement en poste à l'interne puissent donner des conseils avisés sur un aussi large éventail de préoccupations que celui auquel les parcs sont confrontés.

Cela dit, les parcs nationaux ont une plus grande capacité en matière de conseils scientifiques en ce qui a trait aux sciences naturelles qu'en ce qui touche les sciences sociales, domaine où sa capacité est extrêmement faible. Étant donné l'étendue des questions relatives à la gestion



des activités humaines, le manque de conseils judicieux en matière de sciences sociales est particulièrement inquiétant. La Commission a constaté que nombre d'initiatives, comme la gestion de la demande des visiteurs, sont mises en œuvre sans que l'état actuel des connaissances théoriques sur le sujet ne soit évalué.

Il est également nécessaire que les scientifiques établissent un partenariat solide avec les collectivités locales, afin d'en comprendre les valeurs et de travailler de concert pour une gestion durable du territoire. La Commission a par surcroît remarqué d'énormes lacunes dans l'expertise requise pour élaborer des programmes d'interprétation, tant pour les visiteurs des parcs que pour la communication externe.

La Commission a constaté l'excellence de certains travaux scientifiques en cours dans les parcs nationaux, les Centres de services et au Bureau national. Les recherches sur les plantes rares et sur le lièvre arctique menées dans le parc national du Gros-Morne, ainsi que les recherches sur les phénomènes récurrents relatifs aux feux de forêt, dans le parc national Banff en sont des exemples. Des membres du personnel de Parcs Canada ont été reconnus individuellement pour leurs excellents programmes de recherche. En novembre 1999, le gestionnaire des sciences des écosystèmes du parc national Kejimkujik a reçu le Gold Leaf Award attribué par le Conseil canadien des aires écologiques pour sa « contribution scientifique exceptionnelle » à la conservation.

Cependant, ces efforts louables ont tendance à être peu fréquents, et sont l'œuvre de gens passionnés et engagés. Un programme bien coordonné, qui aurait cours à la grandeur du réseau et qui procurerait aux parcs nationaux la qualité et la quantité de connaissances scientifiques nécessaires, fait défaut.

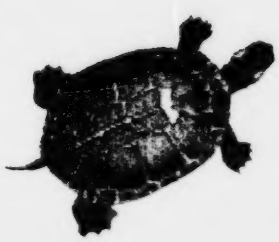
Une plus grande capacité scientifique est requise à tous les échelons de Parcs Canada. Néanmoins, le niveau nécessaire varie selon les échelons et doit être établi de manière stratégique pour être le plus profitable possible.

La capacité scientifique au niveau des parcs nationaux

La capacité scientifique doit d'abord être présente au niveau de chacun des parcs nationaux. Pour remplir son mandat axé sur l'intégrité écologique, un parc doit pouvoir :

- produire une évaluation continue de l'état de sa propre intégrité écologique, à l'intérieur du grand écosystème régional;
- servir de conseiller scientifique pour contribuer à la gestion du grand écosystème;
- communiquer efficacement avec les scientifiques qui y mènent des recherches et évaluer les programmes;
- faire figure d'autorité scientifique crédible concernant les sujets touchant l'écologie régionale (chapitre 9);
- mener des opérations de gestion active des écosystèmes, comme le brûlage dirigé et la gestion de la faune (chapitre 5);
- élaborer et mettre en œuvre des programmes de surveillance appropriés, servant ainsi de témoin écologique (chapitre 6);
- développer une expertise dans les systèmes d'information géographique, ainsi que dans la gestion des données et de l'information (chapitre 6);
- adapter l'information scientifique sur l'intégrité écologique de façon à la rendre compréhensible pour les non-initiés, et communiquer les concepts les plus importants aux visiteurs et au public en général (chapitres 10, 11 et 12).

À quelques exceptions près, la capacité de répondre à ces besoins est inexistante au niveau du terrain.



La capacité scientifique des Centres de services régionaux

La capacité scientifique est également restreinte dans les Centres de services régionaux. Ceux-ci ont été grandement perturbés par les compressions budgétaires effectuées à Parcs Canada au cours des cinq dernières années. Il n'y subsiste qu'une très petite équipe scientifique. La Commission a aussi constaté que les Centres de services régionaux avaient presque entièrement perdu leur rôle et leur capacité de coordination, ce qui a créé un immense vide sur le plan de la coordination régionale des programmes. De nombreux aspects stratégiques, qui pourraient être traités par les Centres de services régionaux, le sont actuellement par les parcs, et ce, sans la coordination qui en assurerait l'efficacité et l'efficience. La Commission a observé que plusieurs parcs sont complètement privés de soutien au niveau régional. Il n'y a également aucun plan stratégique qui permette de déterminer quel type de capacité scientifique serait nécessaire pour répondre aux besoins régionaux; il n'existe pas davantage de capacité permettant la collaboration avec les municipalités ou la promotion d'initiatives fédérales-provinciales pertinentes.

La Commission accorde son appui à la relance des Centres de services régionaux afin que ceux-ci soient en mesure de s'acquitter des tâches suivantes :

- offrir une expertise scientifique en ce qui concerne les parcs;
- coordonner les programmes scientifiques régionaux et orienter les projets de recherche;
- effectuer les examens par les pairs ou en faciliter la réalisation;
- consigner l'information à une échelle englobant plusieurs parcs;
- accorder son soutien en ce qui a trait à la gestion des aires protégées et aux questions clés liées à l'écologie régionale;
- mettre à profit ses compétences en la matière au cours des négociations provinciales-fédérales ou territoriales-fédérales;
- élaborer et évaluer les programmes;
- produire une évaluation crédible de l'intégrité écologique dans les futurs rapports sur l'état des parcs dont la Commission recommande la rédaction, à l'échelle de chacun des parcs (chapitre 3);
- collaborer avec les peuples autochtones.

La capacité scientifique à l'échelle nationale

Depuis les cinq dernières années, on a pu observer, au sein du Bureau national de Parcs Canada, une érosion constante de son effectif et de sa capacité, et ce, en raison des compressions budgétaires. Il y a tout simplement trop peu de personnes en poste, et celles-ci sont trop éparpillées, pour développer la capacité scientifique nécessaire pour que Parcs Canada soit perçue comme une organisation à vocation scientifique crédible. Le chapitre 2 traite de la nécessité qu'un scientifique en poste à l'échelon national siège au Conseil exécutif, afin que soit efficacement mis en œuvre le mandat d'intégrité écologique. Le bureau national doit être en mesure de :

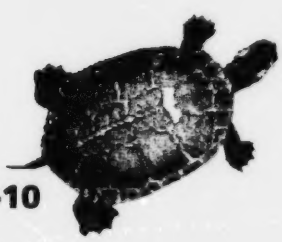
- donner aux gestionnaires supérieurs et au Conseil exécutif des avis scientifiques à jour et de qualité supérieure;
- procéder à des évaluations crédibles de l'intégrité écologique à l'échelle nationale, destinées à être publiées dans le Rapport national sur l'état des parcs prescrit par la loi;
- agir à titre de conseiller et d'analyste scientifique pendant le processus de création de nouveaux parcs (chapitre 8);
- mettre à profit son expertise scientifique dans les domaines de la création et de la gestion d'aires marines protégées;
- créer des partenariats avec les universités et les autres ministères à vocation scientifique, ainsi qu'avec l'industrie et les peuples

La création et la perte du Fonds scientifique de gestion des écosystèmes, Parcs Canada, région de l'Atlantique

Dans le but d'améliorer la qualité des activités scientifiques appuyées par Parcs Canada, le personnel chargé de la gestion des écosystèmes de la région Atlantique a demandé que soient financés, de façon stable, les projets scientifiques associés aux écosystèmes et les programmes à long terme de surveillance écologique. Les spécialistes en science des écosystèmes souhaitaient ainsi instaurer un mécanisme de financement qui n'entrerait pas en conflit avec les exigences souvent pressantes qu'entraînent la construction et l'entretien des routes et des installations pour les visiteurs. En 1995, une stratégie axée sur la science des écosystèmes a été approuvée, s'accompagnant d'un financement d'au moins 1,5 million de dollars par an, ce qui correspondait à la somme que les Unités de gestion de la région de l'Atlantique consacraient aux projets scientifiques portant sur les écosystèmes. Un Conseil consultatif scientifique, qui assurait la révision de tous les projets au moyen d'un processus anonyme d'examen par des pairs, administrait le fonds.

Ce fonds n'a été en vigueur que pendant deux exercices financiers, le financement complet n'ayant été assuré qu'au cours du premier. Avant que ne débute le troisième exercice, quelques gestionnaires d' Unité de gestion ont convaincu la haute direction de Parcs Canada que le financement devait être accordé aux unités de gestion sans que le Conseil consultatif scientifique exerce son mandat d'examen indépendant. Le financement est donc allé directement aux Unités de gestion sans qu'un examen par les pairs n'ait eu lieu. Ainsi, le Conseil examine maintenant tous les projets scientifiques, mais seulement une fois le financement attribué.

Commentaire soumis à la Commission



autochtones, pour travailler sur les questions d'ordre national ou de grande portée comme la gestion des visiteurs, les changements climatiques, le transport à grande distance des polluants atmosphériques et les conséquences des feux (chapitre 7);

- mettre à contribution son expertise scientifique pour traiter les enjeux qui concernent les parcs, comme la préservation des espèces en péril (chapitre 5);
- assurer le respect de la législation fédérale applicable comme *la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, la Loi canadienne sur les pêches* et le projet de législation sur les espèces en péril;
- collaborer avec les peuples autochtones pour assimiler les connaissances traditionnelles.

À l'heure actuelle, ces tâches ne sont pas menées à bien, en partie en raison du niveau insuffisant d'investissement. Par exemple, à l'échelon national, seul le quart du temps d'une seule personne est actuellement consacré aux aspects relatifs à la gestion des visiteurs, malgré le fait que, dans 24 parcs, on déplorait les effets considérables qu'entraînait leur présence (Rapport sur l'état des parcs, 1997).

Parcs Canada s'acquitte généralement avec mollesse et incohérence de ses fonctions liées à la direction des activités scientifiques et à la gestion en fonction de l'intégrité écologique. La Commission a constaté que :

- il n'existe aucune politique ou stratégie scientifique nationale;
- il n'existe aucune politique de cheminement de carrière prévoyant l'embauche de scientifiques ou le perfectionnement et le recyclage du personnel;
- même si plusieurs membres du personnel de Parcs Canada ont repris leurs études afin d'obtenir un diplôme supérieur, il n'y a aucune cohérence en ce qui a trait au soutien, notamment financier, qui pourrait leur être apporté;
- mis à part le Réseau national de gestion des feux, il n'existe aucun réseau fonctionnel national permettant d'aborder les questions de cet ordre. (Certains réseaux ont déjà été mis sur pied, entre autres pour veiller à la gestion de la faune, mais ils semblent avoir disparu au cours des cinq dernières années.)

La Commission a entendu à maintes reprises le personnel des parcs réclamer une direction et des réseaux scientifiques nationaux qui lui permettraient de gérer efficacement ses activités en vue de protéger l'intégrité écologique. La mise en place d'une stratégie scientifique nationale lui procurerait un sentiment de sécurité quant à la finalité des parcs nationaux du Canada, et éliminerait toute ambiguïté quant aux intentions et à l'orientation de ces derniers.

La figure 4-1 illustre le profil que pourrait présenter Parcs Canada en tant qu'organisme à vocation scientifique.

RECOMMANDATIONS

4-1. Nous recommandons que Parcs Canada augmente considérablement sa capacité scientifique interne en matière de sciences naturelles et sociales, de planification, d'interprétation et d'évaluation environnementale; et augmente sa capacité de créer efficacement des liens à l'échelle régionale (figure 4-1).

Cette augmentation exigera un investissement financier d'une importance égale à celle de la dotation prévue pour les parcs nationaux par le Plan vert. Parcs Canada ne peut espérer comprendre en quoi consiste l'intégrité écologique et gérer en fonction de celle-ci en ne comptant que sur le peu de ressources actuellement investies dans son expertise scientifique. L'augmentation de la capacité scientifique interne est nécessaire à tous les échelons : le bureau national, les Centres de services régionaux et les parcs. La Commission évalue les coûts supplémentaires de cette forte augmentation à 28 millions de dollars par année (chapitre 13).

La Commission est d'avis que l'amélioration de la capacité scientifique de Parcs Canada constitue une étape déterminante. Les enjeux d'ordre méthodologique comme la surveillance, la gestion des données et la recherche se trouveront automatiquement améliorés une fois la capacité scientifique accrue. (Ces aspects sont traités plus à fond au chapitre 6.)

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

4-2. Nous recommandons que Parcs Canada gère et augmente cette capacité scientifique :

- en élaborant une stratégie scientifique nationale prévoyant le recours à des Conseils consultatifs scientifiques nationaux et régionaux indépendants, dans le but d'orienter les parcs nationaux quant à l'utilisation de la science; cela signifie le recrutement et l'évaluation de scientifiques, le financement des travaux et l'adoption de normes comme les examens par les pairs;
- en dynamisant les Centres de services régionaux, en faisant d'eux des centres écologiques à vocation régionale qui contribueront à la réalisation des programmes des parcs, et qui élaboreront et mettront en œuvre des programmes d'intégration régionaux;
- en créant une ouverture pour le perfectionnement, à l'interne, des membres actuels du personnel des parcs nationaux dans le but de leur permettre l'obtention d'un diplôme supérieur, de même que pour contribuer à ce que soient satisfaits les besoins de Parcs Canada dans le domaine scientifique, ce qui comprend un programme de congé d'étude financé en bonne et due forme (coût évalué à 2 millions de dollars par an pour 20 employés poursuivant en même temps des études supérieures);
- en comblant des postes à caractère scientifique par voie de concours publics afin d'accroître rapidement la capacité scientifique et d'avoir accès à la meilleure expertise possible.

Figure 4-1. Profil recommandé pour Parcs Canada en tant qu'organisme à vocation scientifique – Capacité à l'interne

Unité organisationnelle	Niveau de capacité scientifique spécialisée, à l'interne							
	sciences naturelles			sciences sociales		autres disciplines		
	Ph.D.	Maîtrise	technicien	Ph.D.	Maîtrise	planificateurs	spécialistes évalua. env.	gestionnaires données/SIG
Petits parcs, dossiers écologiques et sociaux d'importance mineure à moyenne *		au moins 2	3		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	1	1
Grands parcs, dossiers écologiques et sociaux d'importance mineure à moyenne **	au moins 1	au moins 2	3		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	1	1
Petits parcs, dossiers importants internes et externes ***	au moins 1	au moins 3	4		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	2	2
Grands parcs, dossiers importants internes et externes †	au moins 3	au moins 6	12	au moins 1	au moins 2	au moins 2 planif. régional niveau maîtrise	2	1
Centres de services régionaux ††	au moins 3	au moins 6		au moins 1	au moins 2	1 planif pour dossiers provinciaux	1	2
Bureau national †††	au moins 4	au moins 10	au moins 5	au moins 2	au moins 2	équipe de planif./ design écologique	2	coordonnateur

* tels que Waterton, Terra Nova, Fundy
** tels que Prince-Albert, Wapusk, Nahanni
*** tels que Revelstoke, Baie-Georgienne, Pointe-Pelée
† tels que Banff, Jasper, Mont-Riding
†† Les Centres de services régionaux ont également besoin des services d'au moins un négociateur chevronné pour les dossiers fédéraux-provinciaux.
††† Le bureau national a également besoin d'un scientifique en chef ou d'un directeur de l'intégrité écologique, et d'un coordonnateur des activités de surveillance.

4-2. Nous recommandons que Parcs Canada gère et augmente cette capacité scientifique :

- en élaborant une stratégie scientifique nationale prévoyant le recours à des Conseils consultatifs scientifiques nationaux et régionaux indépendants, dans le but d'orienter les parcs nationaux quant à l'utilisation de la science; cela signifie le recrutement et l'évaluation de scientifiques, le financement des travaux et l'adoption de normes comme les examens par les pairs;
- en dynamisant les Centres de services régionaux, en faisant d'eux des centres écologiques à vocation régionale qui contribueront à la réalisation des programmes des parcs, et qui élaboreront et mettront en œuvre des programmes d'intégration régionaux;
- en créant une ouverture pour le perfectionnement, à l'interne, des membres actuels du personnel des parcs nationaux dans le but de leur permettre l'obtention d'un diplôme supérieur, de même que pour contribuer à ce que soient satisfaits les besoins de Parcs Canada dans le domaine scientifique, ce qui comprend un programme de congé d'étude financé en bonne et due forme (coût évalué à 2 millions de dollars par an pour 20 employés poursuivant en même temps des études supérieures);
- en comblant des postes à caractère scientifique par voie de concours publics afin d'accroître rapidement la capacité scientifique et d'avoir accès à la meilleure expertise possible.

Figure 4-1. Profil recommandé pour Parcs Canada en tant qu'organisme à vocation scientifique – Capacité à l'interne

Unité organisationnelle	Niveau de capacité scientifique spécialisée, à l'interne							
	sciences naturelles			sciences sociales		autres disciplines		
	Ph.D.	Maîtrise	technicien	Ph.D.	Maîtrise	planificateurs	spécialistes évalua. env.	gestionnaires données/SIG
Petits parcs, dossiers écologiques et sociaux d'importance mineure à moyenne *		au moins 2	3		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	1	1
Grands parcs, dossiers écologiques et sociaux d'importance mineure à moyenne **	au moins 1	au moins 2	3		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	1	1
Petits parcs, dossiers importants internes et externes ***	au moins 1	au moins 3	4		au moins 1	au moins 1 planif. régional niveau maîtrise	2	2
Grands parcs, dossiers importants internes et externes †	au moins 3	au moins 6	12	au moins 1	au moins 2	au moins 2 planif. régional niveau maîtrise	2	1
Centres de services régionaux ††	au moins 3	au moins 6		au moins 1	au moins 2	1 planif pour dossiers provinciaux	1	2
Bureau national †††	au moins 4	au moins 10	au moins 5	au moins 2	au moins 2	équipe de planif./ design écologique	2	coordonnateur

* tels que Waterton, Terra Nova, Fundy
** tels que Prince-Albert, Wapusk, Nahanni
*** tels que Revelstoke, Baie-Georgienne, Pointe-Pelée
† tels que Banff, Jasper, Mont-Riding
†† Les Centres de services régionaux ont également besoin des services d'au moins un négociateur chevronné pour les dossiers provinciaux.
††† Le Bureau national a également besoin d'un scientifique en chef ou d'un directeur de l'intégrité écologique, et d'un coordonnateur des activités de surveillance.

Étudiante effectuant des recherches sur un site archéologique dans le parc national Vuntut. W. Lynch/Parcs Canada

La capacité scientifique externe : créer des liens dans le milieu scientifique

L'expertise scientifique externe est largement exploitée par les parcs nationaux de tout le pays. La Commission a vu plusieurs exemples de partenariat établis avec des universités, d'autres organismes fédéraux et provinciaux et l'industrie. Bon nombre de ces partenariats ont conduit à d'importantes découvertes scientifiques et ont contribué au maintien de l'intégrité écologique, à la fois dans les parcs et sur le plan régional. Parmi ces exemples figurent les suivants :

- le projet du grand écosystème de Fundy (parc national Fundy) et le projet de recherche sur le grizzli des East Slopes (parc national Banff), qui font tous deux appel à la collaboration du personnel de Parcs Canada et de ses partenaires de l'industrie, du gouvernement et du milieu universitaire;
- certains parcs constituent le point de convergence de recherches scientifiques dans un champ bien précis, comme les parcs nationaux Jasper (les régimes naturels de perturbation dans la forêt boréale) et Kejimkujik (le transport à grande distance des polluants atmosphériques);
- l'association du Columbia Mountains Institute of Applied Ecology et du parc national des Glaciers;
- plusieurs parcs ont formé des Comités consultatifs scientifiques composés de scientifiques issus du milieu universitaire et d'autres ministères; le parc national Elk Island en est un exemple. Ces comités examinent les projets de recherche, aident les parcs à planifier les travaux de recherche et les conseillent sur des sujets comme la surveillance écologique;
- quelques-uns des membres de l'effectif des parcs, des Centres de services et du Bureau national possèdent le statut de professeur auxiliaire d'université ou encore sont des étudiants de 2e et 3e cycles;
- les excellents rapports qu'entretiennent l'Université de Sherbrooke et le parc national Kouchibouguac.

Malgré ces bons exemples, il n'en demeure pas moins que les contacts avec les organismes de recherche externes restent irréguliers et inconsistants. Et même lorsque les contacts sont convenablement maintenus, les résultats d'un bon nombre d'études menées à l'externe ne sont pas assimilés de manière à favoriser la compréhension générale de l'intégrité écologique et la prise de décisions en rapport avec la gestion, ou ne sont pas intégrés dans les plans directeurs des parcs.

La Commission a noté la présence de plusieurs obstacles pouvant entraver un partenariat plus dynamique avec des scientifiques à l'externe. L'un de ceux qui doivent être éliminés en premier lieu est sans aucun doute l'absence de fonds de recherche. Actuellement, il n'existe aucun fonds commun destiné à la recherche sur les aires protégées et ce, dans aucun des organismes subventionnaires fédéraux, bien que le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie ait consacré des ressources financières à la recherche sur les changements climatiques et la biodiversité. Un tel fonds permettrait à des scientifiques travaillant pour des universités de mener, à l'avenir, des recherches axées sur les parcs. Une difficulté à surmonter consiste à faire correspondre l'objet des recherches aux besoins des parcs. En effet, il est actuellement très difficile pour les scientifiques de déterminer quels sont les besoins des parcs en matière de recherche. Le Centre de services de Cornwall, en Ontario, a pris l'initiative de présenter, sur un site Web, l'information sur les recherches en cours dans les parcs nationaux en Ontario. De telles mesures permettent de dresser un portrait des parcs nationaux auquel les chercheurs et les étudiants diplômés peuvent se référer.

Les permis de recherche délivrés par les parcs nationaux constituent un autre obstacle. La Commission a fait les constatations suivantes :

- une fois qu'un chercheur a pris la décision de travailler dans un parc national, la confusion règne souvent quant à savoir si un permis de recherche lui est nécessaire ou non. À l'heure actuelle, la délivrance des permis de recherche est gérée cas par cas, et il y a inconsistance quant à la façon de conduire des travaux de recherche et quant au type de travaux qu'il est permis d'effectuer; aucune norme nationale ne vise à le préciser. D'après les chercheurs, ce qui est considéré comme approprié n'est souvent que le fruit d'une décision arbitraire reposant sur le seul jugement des gestionnaires de parc;
- il n'existe aucun mécanisme permettant à un chercheur de faire une demande de permis couvrant plusieurs parcs à la fois; en effet, il doit faire une demande pour chaque parc et obtient souvent une réponse différente dans chaque cas;
- les chercheurs ne se sentent pas les bienvenus. La plupart des parcs ne peuvent offrir le soutien matériel nécessaire à la recherche, tel que des locaux aménagés ou des services de laboratoire, alors que plusieurs chercheurs ne peuvent se permettre d'entreprendre leurs travaux sans disposer de ces installations. Pire encore, la plupart des parcs n'ont même pas pris les mesures les plus élémentaires pour faciliter le travail des chercheurs, comme leur remettre des trousses d'information les renseignant sur les données disponibles ou des dépliants décrivant le processus de demande d'un permis de recherche. Alors que les parcs nationaux consacrent d'importants efforts pour accueillir divers types de visiteurs, les chercheurs se voient contraints au lieu d'être les bienvenus. À vrai dire, les recherches sont souvent entreprises durant l'été, c'est-à-dire pendant la haute saison, au moment où les ressources et le personnel des parcs sont fortement sollicités. Par conséquent, les chercheurs peuvent être perçus comme des éléments perturbateurs dans la conduite des activités courantes.

Le Forum ontarien de recherche sur les parcs

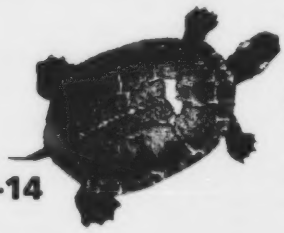
Dans un esprit de prévoyance et grâce à un capital initial investi par la région de l'Ontario, à Parcs Canada, des représentants des gouvernements fédéral, provincial et municipaux, d'universités, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé se sont réunis dans les environs de Peterborough (Ontario) en 1996, afin d'établir des liens de communication et de collaboration avec les chercheurs œuvrant dans les parcs et les aires protégées. Tous ont convenu de la création d'un forum permanent, et c'est ainsi qu'est né le Forum ontarien annuel de recherche sur les parcs. Celui-ci est parrainé par les parcs nationaux situés en Ontario, par Parcs Canada et par trois universités, et est organisé par le Centre des ressources du patrimoine de l'Université Waterloo.

L'objectif du Forum consiste à favoriser la conduite d'un large éventail de recherches dans le domaine des sciences naturelles et sociales s'appliquant aux parcs et aux aires protégées, dans le but :

- d'améliorer la compréhension, la planification, la gestion et la prise de décisions en rapport avec les parcs et aux aires protégées;
- de favoriser les activités d'éducation et de formation ayant trait aux parcs et aux aires protégées;
- de faciliter la coopération au cours des recherches menées dans les parcs et les aires protégées.

Le Forum tient des ateliers où sont présentés les tout derniers développements en cette matière, et publie les comptes rendus de ses séances.

Parcs Canada s'attend à obtenir d'heureux résultats, sur le plan du maintien de partenariats et du partage d'avis spécialisés qu'il n'aurait pu s'offrir autrement et qui faciliteront la gestion des parcs nationaux en fonction de leurs grands écosystèmes, grâce à un investissement initial somme toute relativement modeste.



Les coopératives de recherches sur les écosystèmes

Un intéressant projet s'est concrétisé aux États-Unis : la mise sur pied de coopératives de recherche sur les écosystèmes (voir à l'adresse http://www.cesu.org cesu pour obtenir plus d'information). Le U.S. National Park Service, de concert avec le U.S. Forest Service, le U.S. Geological Service, le U.S. Department of Energy et d'autres organismes, a créé le réseau CESU (pour Co-operative Ecosystem Study Units) couvrant quatre zones biogéographiques réparties sur le territoire américain et englobant ainsi 20 universités dans 13 États différents. Sa mission consiste à élaborer une méthode de collaboration innovatrice permettant aux organismes fédéraux et aux universités de livrer de l'information scientifique valable aux gestionnaires des ressources fédéraux.

Une base exhaustive de données biophysiques et sociales constituerait un des plus grands atouts que pourraient offrir les parcs nationaux aux chercheurs. Bien que la plupart des parcs nationaux possèdent au moins des bases de données partielles, les chercheurs n'y ont généralement pas accès aisément. Certains parcs ont fait en sorte que les données soient accessibles, mais habituellement, les chercheurs doivent communiquer directement avec le gestionnaire de la base de données, ou le spécialiste du système d'information géographique, et lui faire part de leurs demandes spécifiques, ce qui engendre à la fois des délais et des difficultés. La plupart des parcs ne possèdent pas de registres ou de fichiers de données accessibles au moyen de canaux aussi simples que le réseau Internet. Assurer l'accès aisé aux données sur les parcs augmenterait les possibilités de recherche et constituerait un net avantage pour les parcs.

L'absence de mécanismes de financement simplifiés dans le but d'appuyer les chercheurs et les étudiants diplômés constitue un autre obstacle. La Commission a fait les constatations suivantes :

- la recherche est généralement limitée à une seule saison, les ressources financières n'étant pas attribuées sur une base pluriannuelle. On se trouve donc face à un manque de fonds nécessaires pour appuyer les travaux des étudiants diplômés portant sur plusieurs années;
- actuellement, le soutien financier accordé aux chercheurs des universités prend le plus souvent la forme de contrats, ce qui présente plusieurs difficultés :

  – les contrats n'offrent aucune souplesse et exigent la plupart du temps que des documents (résultats, rapports, etc.) soient produits dans des délais prescrits;

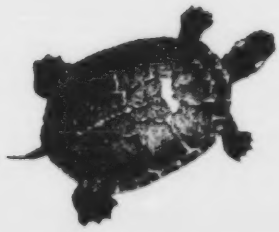
  – les universités retiennent habituellement un certain pourcentage du financement destiné aux contrats pour couvrir leurs frais généraux; celui-ci peut varier de 15 % dans certaines provinces de l'Ouest à 65 pour cent dans le Canada atlantique;

  – les règles contractuelles gouvernementales stipulent que toute l'information recueillie demeure la propriété intellectuelle de la Couronne.

Les fonds octroyés à titre de subventions à la recherche, contrairement aux contrats, ne sont pas soumis aux procédures administratives de déductions pour frais généraux, ce qui assure toute la souplesse nécessaire aux chercheurs.

Il existe actuellement un certain nombre d'accords distincts entre Parcs Canada et les universités. Ces accords prennent souvent la forme de protocoles d'entente et présentent un modèle général de coopération, mais ils peuvent considérablement varier de l'un à l'autre. Par exemple, de 1983 à 1993, l'Université Waterloo (Centre des ressources du patrimoine) et Parcs Canada ont convenu officiellement d'un échange de personnel. Cette entente a permis la conduite de nombreux projets de recherche, ainsi que la formation de personnel des parcs et la communication externe. Bien que cette entreprise de coopération ait été avantageuse pour Parcs Canada, elle a été l'une des victimes des compressions budgétaires auxquelles l'Agence a dû se soumettre.

Parcs Canada entretient également des relations de longue date avec des chercheurs en poste dans d'autres ministères, comme Ressources naturelles Canada. Actuellement, il n'existe aucun protocole d'entente entre Parcs Canada et ces ministères ou même avec des organismes y étant affiliés, comme le Service canadien des forêts ou le Service canadien de la faune. Bien qu'elles témoignent d'un certain type de travail conjoint et d'une certaine collaboration, ces relations gagneraient à se voir consolidées par la création de réseaux officiels. Il est aussi nécessaire que des liens soient établis avec d'autres organismes, comme les musées fédéraux, provinciaux et territoriaux en vue d'obtenir une expertise taxonomique, ainsi qu'avec Statistique Canada afin d'améliorer la gestion des données. Parcs Canada devrait par ailleurs envisager de donner son appui à des organismes qui comptent la taxonomie au nombre de leurs activités, tels le Musée canadien de la nature, compte tenu du fait que l'expertise dans ce domaine se fait de plus en plus rare au sein des institutions canadiennes, alors que les besoins de Parcs Canada en matière de validation taxinomique n'iront qu'en augmentant.



Les connaissances des Autochtones pourraient aider les gestionnaires de la réserve de parc national Pacific Rim à protéger l'intégrité écologique. P. Wilkinson

Leadership de l'industrie

Les parcs doivent devenir des centres d'apprentissage et d'étude sur les processus écologiques afin d'être en mesure de donner des réponses à ceux qui souhaitent gérer le plus écologiquement possible. Les parcs doivent mettre sur pied des groupes de recherche, en collaboration avec les universités et l'industrie, en vue de créer la masse de connaissances nécessaire.

Commentaire soumis à la Commission par une association industrielle

Il y a également place pour un partenariat d'envergure avec le Bureau canadien de la biodiversité, grâce auquel les parcs nationaux pourraient servir de centres de compréhension des changements dans la biodiversité au Canada. Actuellement, Environnement Canada chapeaute un réseau national qui étudie les incidences des changements climatiques, appuyé en cela par un important Fonds d'action pour le changement climatique. Il s'agit pour lui de se pencher sur les trois domaines d'intérêt suivants : la science, les incidences et l'adaptation. En adhérant à ce réseau, les parcs nationaux pourraient agir en tant que témoins tout désignés pour évaluer les conséquences des changements climatiques.

L'expertise en matière de conservation que possèdent les peuples autochtones et les organisations non gouvernementales, comme la Fédération canadienne de la nature, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et le Fonds mondial pour la nature, constitue une autre importante source d'information sur l'intégrité écologique. Nombre de peuples autochtones et d'organisations non gouvernementales sont vivement intéressés à contribuer à la gestion des parcs nationaux et à la conservation des écosystèmes. Malgré quelques tentatives, l'intégration des connaissances autochtones au sein de Parcs Canada n'a connu qu'un succès mitigé. En fait, Parcs Canada a progressé davantage en collaborant avec les organisations non gouvernementales; mais dans l'ensemble, ces dernières constituent une source d'expertise insuffisamment mise à profit.

Les secteurs industriels, comme la foresterie et l'exploitation minière, sont particulièrement actifs en ce qui a trait à la promotion de l'importance des aires protégées en tant que témoins écologiques permettant d'évaluer les activités d'extraction ou de récupération. Ils ont également participé à de nombreuses initiatives visant à promouvoir la durabilité (chapitre 9). En outre, ces industries possèdent une expertise certaine et disposent de nombreuses bases de données, en plus de faire usage d'une technologie spécialisée, et d'afficher pour la science un intérêt marqué. Il serait donc avantageux pour les parcs nationaux d'engager une relation de partenariat avec l'industrie.

Parcs Canada doit se forger une image d'agence à vocation scientifique afin d'accéder plus aisément à la capacité scientifique externe. Mais avant tout, Parcs Canada doit améliorer ses propres compétences scientifiques de manière à participer plus efficacement aux activités de la grande communauté scientifique. Le recours à une expertise scientifique externe sera toujours nécessaire pour traiter des enjeux relatifs à l'intégrité écologique. Toutefois, en n'accroissant pas considérablement sa capacité scientifique interne, Parcs Canada ne pourra être en mesure de poser les questions pertinentes, d'évaluer la recherche effectuée à l'externe ou de déterminer à quelles ressources il conviendra de faire appel pour traiter un sujet bien précis.

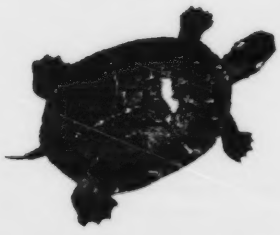
RECOMMANDATIONS

4-3. Nous recommandons que Parcs Canada développe des ententes formelles avec les universités canadiennes, en mettant sur pied un réseau de dix coopératives de recherche en écologie et en gestion des aires protégées (coût évalué à 3 millions de dollars par an; voir le chapitre 13).

Ces coopératives devraient prévoir des partenariats avec des organismes dont le mandat consiste à assurer la conservation, comme Environnement Canada, le Service canadien des forêts et le Service canadien de la faune, ainsi qu'avec les organismes provinciaux et territoriaux appropriés. Parcs Canada devrait chercher à créer des chaires de gestion des aires protégées dont la portée s'étendrait à l'intégrité écologique, aux aspects socio-économiques et à l'interprétation, et dont les ressources seraient puisées à même le financement prévu pour la création de nouvelles chaires de recherche, annoncée dans le discours du Trône du mois d'octobre 1999.

Le rôle de ces coopératives de recherche consisterait à faire le pont entre Parcs Canada et la communauté scientifique, à offrir des avis scientifiques aux gestionnaires de parc, à assurer la formation du personnel de Parcs Canada et à diriger des recherches de haut calibre sur des sujets clés. La mise sur pied de ces coopératives de recherche serait facilitée par les mesures suivantes :

- en invitant les universités à soumettre des projets dans le cadre d'un programme national, projets qui seraient en partie financés par Parcs Canada; les universités hôtes seraient choisies parmi celles qui possèdent un corps professoral engagé manifestement dans la recherche en conservation, qui a une connaissance approfondie du rôle que joue Parcs Canada depuis ses débuts, et dont l'administration se montre disposée à modifier ses pratiques comptables et de titularisation pour assurer la réussite de la coopérative; chaque université participant aux recherches de la coopérative aurait sa propre chaire, qui recevrait l'appui conjugué de Parcs Canada, de ses partenaires et de l'université hôte en ce qui concerne les salaires et les subventions consacrés au soutien de la recherche et des étudiants;
- en créant un nouveau Comité consultatif national des sciences, dirigé par le conseiller scientifique national ou par le directeur général de l'intégrité écologique (chapitre 2) et incluant les titulaires des chaires de coopératives;
- en établissant des partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux axés sur la conservation (comme Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, le Conseil nord-américain de la conservation des terres humides (Canada), les forêts modèles et le Fonds mondial pour la nature), et désirant appuyer les unités coopératives; cette approche s'est avérée fructueuse pour le U.S. National Park Service;
- en invitant les peuples autochtones à faire partie intégrante de ces coopératives afin d'obtenir leur expertise et d'établir des liens de communication, par l'entremise d'une compréhension commune des écosystèmes des parcs;
- en s'inspirant des modèles existants ayant fait leurs preuves, notamment le programme de chaire industrielle du CRSNG et du CRSH. Il serait sans doute opportun de suivre l'exemple des chaires industrielles du CRSNG parrainées par le Service canadien de la faune, qui ont fait naître le Réseau coopératif de recherche en écologie faunique de l'Atlantique.



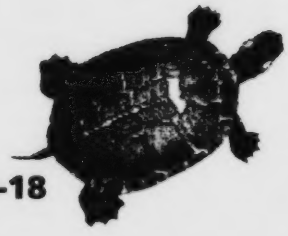
4-4. Nous recommandons que Parcs Canada favorise les liens avec les universités et le milieu de l'éducation :

- en modifiant les mécanismes financiers en vigueur à Parcs Canada, de manière à permettre que les étudiants des 2e et 3e cycles, de même que les chercheurs, soient subventionnés plutôt que soumis à des contrats;
- en mettant sur pied un programme de stages destiné aux étudiants dans le but d'assurer un financement de départ pour la recherche dans les aires protégées et pour faire la promotion de Parcs Canada auprès de tous les étudiants (39 stages du niveau de la maîtrise et du doctorat un pour chaque parc de 10 000 $ chacun, et 39 stages de niveaux collégial et de 1er cycle universitaire de 3000 $ chacun, pour un total approximatif de 500 000 $ par année; ces chiffres augmenteront à mesure que de nouveaux parcs nationaux s'ajouteront au réseau actuel);
- en exigeant que tous les parcs affichent dans Internet la description constamment mise à jour de leurs besoins en matière de recherche;
- en revoyant entièrement la procédure d'émission de permis de recherche afin de produire un document normalisé utilisé à l'échelle nationale, qui décrira clairement les règles et procédures, et qui fera en sorte que les Centres de services régionaux seront considérés comme les intermédiaires officiels entre Parcs Canada et les universités;
- en mettant à la disposition des chercheurs externes des bases de données étoffées et facilement accessibles;
- en mettant en œuvre le projet « Échanges Canada « présenté dans le discours du Trône du mois d'octobre 1999 afin de familiariser les étudiants avec les parcs à la grandeur du pays.

4-5. Nous recommandons que Parcs Canada établisse à nouveau ou relance des protocoles d'entente ou des conventions de recherche avec des organismes de recherche gouvernementaux, pour étendre davantage sa capacité scientifique et pour faire en sorte que les projets conjoints obtiennent un financement stable.

4-6. Nous recommandons que Parcs Canada établisse des ententes de partenariat avec les peuples autochtones intéressés, permettant ainsi aux parcs nationaux de collaborer avec eux dans le but d'augmenter les connaissances sur l'intégrité écologique et d'en améliorer la compréhension au sein des parcs nationaux et des lieux historiques.

4-7. Nous recommandons que Parcs Canada travaille avec ses partenaires des réseaux de parcs provinciaux, territoriaux et municipaux, avec les universités, les organisations non gouvernementales et le secteur privé en vue de financer en commun la mise sur pied systématique de Comités consultatifs scientifiques régionaux et de participer à une série de forums de recherche sur les parcs, créés sur le modèle ontarien, qui auraient lieu chaque année, partout au Canada.



CHAPITRE 5 : LA NÉCESSITÉ DE LA GESTION ACTIVE ET DE LA RESTAURATION

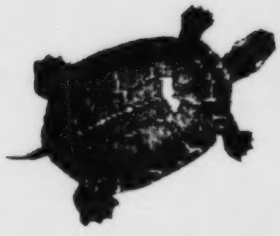
Rétablissement du rôle du feu dans les parcs nationaux
J. Pleau/Parcs Canada

Les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada (1994) stipulent que les écosystèmes doivent évoluer librement avec un minimum d'interventions humaines. Toutefois, une politique de laisser-faire dans la gestion des parcs nationaux peut causer du tort à l'intégrité écologique, en particulier si l'on fait fi des interventions passées. Afin de compenser pour de telles interventions, une gestion active peut se révéler nécessaire pour restaurer des processus ou des espèces à l'intérieur des parcs nationaux.

On devrait recourir à la gestion active s'il existe un doute raisonnable à l'effet que, dans le cas contraire, il pourrait être impossible de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique. Puisqu'il est difficile de prédire la réaction des écosystèmes, toute gestion active des parcs nationaux devrait faire appel à des techniques adaptatives.

Nouvelles idées, nouvelles démarches

La gestion active porte sur un large éventail de mesures dans des domaines comme le rétablissement du feu, les inondations périodiques, la restauration de lieux fortement perturbés, la réintroduction d'espèces et la gestion d'espèces faisant l'objet d'une exploitation ou qui sont en surabondance, indigènes ou non. Dans des situations exceptionnelles la gestion active peut aussi signifier la restauration complète de communautés, par exemple, celle des prairies d'herbes hautes.



En règle générale, la gestion active des processus écosystémiques à l'intérieur des parcs nationaux a été minimale. Cependant, une politique de laisser-faire peut aller à l'encontre d'un objectif visant le maintien ou l'amélioration de l'intégrité écologique. Même si les principes directeurs de Parcs Canada énoncent clairement le besoin d'une gestion active, il s'agit d'une notion difficile à mettre en œuvre dans l'ensemble du réseau des parcs, et, à l'heure actuelle, la démarche adoptée est peu cohérente :

Les écosystèmes des parcs nationaux doivent être gérés de façon à nuire le moins possible aux processus naturels. Cependant, une gestion active peut être autorisée lorsque la structure ou la fonction des écosystèmes ont subi une détérioration grave et qu'une manipulation est souhaitable pour restaurer l'intégrité écologique.

Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994)

Certains parcs, particulièrement dans le sud du pays, se trouvent dans des territoires fortement modifiés au fil des ans. Une gestion active pourrait être nécessaire afin de permettre à des espèces ou à des écosystèmes de survivre sur ces territoires. En effet, dans la mesure où un parc constituait le dernier retranchement de certaines espèces en péril, celles-ci pourraient très bien disparaître totalement de la région si elles disparaissaient du parc en question. Ainsi, pour que les parcs puissent abriter des espèces et des écosystèmes caractéristiques de la région naturelle dans laquelle ils se trouvent, la gestion active de ces parcs et des populations de diverses espèces peut être requise, permettant à ces dernières d'y survivre.

Les activités traditionnelles autochtones ont largement été éliminées dans les parcs du sud et de l'est du pays, une situation moins fréquente dans l'ouest et le nord. La reprise de telles activités dans les parcs nationaux pourrait signifier qu'une place plus grande devrait être faite au feu, au prélèvement de ressources naturelles et à d'autres activités des peuples autochtones, lesquelles seraient considérées essentiellement comme de la « gestion active ».

Une gestion active encadrée par approche adaptative

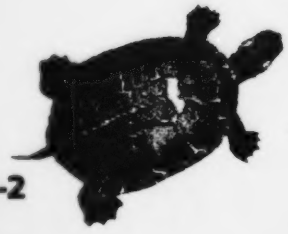
Une gestion active doit s'appuyer sur des notions bien définies et des justifications claires lorsqu'il s'agit de prendre des mesures risquant d'être controversées, par exemple le rétablissement du feu ou encore le contrôle d'espèces en surabondance. La complexité des écosystèmes sera nécessairement à l'origine de discussions portant sur les raisons pour lesquelles certains changements surviennent et sur les torts véritables qui en découlent, dans le contexte de l'intégrité écologique. Afin d'éviter toute impasse à cet égard, nous proposons le recours à une démarche de gestion adaptative.

Dans un cadre de gestion adaptative, des mesures peuvent être prises en même temps que l'on évalue leurs incidences potentielles sur l'intégrité écologique. Les résultats de telles évaluations peuvent alors permettre d'adapter ou de modifier l'action entreprise pour améliorer la situation.

RECOMMANDATION

5-1. Nous recommandons que Parcs Canada réaffirme officiellement que la gestion active est un élément important de la conservation de l'intégrité écologique dans tous les parcs nationaux. La gestion active peut servir d'outil de conservation de base lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- les objectifs de la gestion active sont définis explicitement et passés en revue par un groupe d'experts;
- la gestion active est assurée dans un cadre de gestion adaptative;
- le programme de gestion active fait l'objet d'une évaluation formelle, à des intervalles établis d'avance.



Le faucon pèlerin a été réintroduit dans le parc national Fundy.
M. Burzynski/Parcs Canada

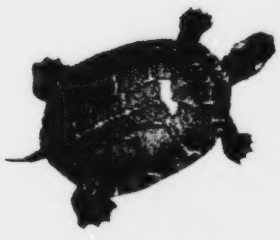
Parcs Canada et la gestion active : succès et enjeux

La Commission a pris connaissance de plusieurs de mesures de gestion active qui ont été adoptées avec succès par Parcs Canada, et également de certains problèmes en la matière qui sont demeurés insolubles à ce jour, par exemple :

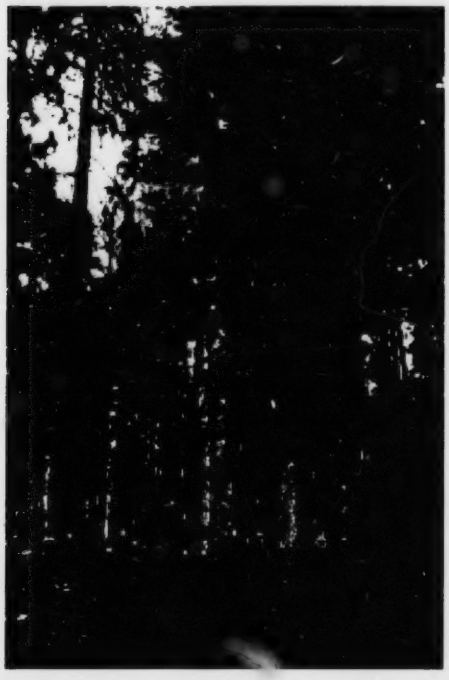
• processus abiotiques — nombreux sont les parcs nationaux établis de longue date qui ont pris, voilà bien des années, des mesures de lutte contre les inondations; un grand nombre de barrages et de canalisations ont ainsi modifié de façon importante les régimes d'écoulement naturels des eaux. Au parc national de Prince-Albert, on a récemment démantelé un barrage qui avait été érigé sur la rivière Kingsmere. Cette mesure permettra de restaurer la biodiversité à un endroit où des rapides avaient été submergés. Toutefois, des enjeux demeurent, notamment dans le parc national des Lacs-Waterton, où il existe un delta actif sur la rive nord du lac Waterton. Les inondations fréquentes ont été à l'origine d'une mosaïque les de prairies, de peupliers deltoïdes et de saules. Pendant des décennies, le parc a tenté de contrôler les inondations, pour protéger une route dans la région. Une gestion active est ici requise afin d'éliminer les structures de contrôle des inondations et de permettre à cette zone de retrouver un état hautement dynamique;

• réintroduction d'espèces — Parcs Canada a assumé la tâche de réintroduire certaines espèces partout au Canada, et les succès ont été nombreux. Par exemple, la population de faucons pèlerins est maintenant robuste dans la baie de Fundy après l'introduction fructueuse, dans les années 1980, de 87 fauconneaux dans le parc national Fundy. Le petit polatouche a lui aussi été réintroduit avec succès dans le parc de la Pointe-Pelée, alors que la marte d'Amérique l'a été dans celui du Mont-Riding. Quant au renard véloce, sa réintroduction a été amorcée dans le parc national des Prairies.

D'autres programmes de ce type ont toutefois essuyé un échec; qu'on pense par exemple au caribou dans le parc national des Hautes-Terres-du-Cap-Breton, au bison à Jasper et au saumon de l'Atlantique à Fundy. De telles opérations sont ardues : elles nécessitent une bonne connaissance de la biologie de l'espèce, des raisons pour lesquelles elle a été extirpée de son milieu et de la façon dont les gens réagiront à son retour. Dans la plupart des cas, l'enthousiasme prévaut, mais il existe des situations, comme avec le loup ou le crotale, où il faut davantage se pencher sur l'aspect social que sur l'aspect biologique.



Rétablissement du feu – Après 50 ans de lutte active



Un programme de rétablissement du feu est en cours dans le parc national de la Mauricie.
J. Pleau/Parcs Canada

La gestion du feu est un problème particulier pour les gestionnaires des parcs. De tout temps, « Smokey the Bear » a dit au grand public que les feux de forêt étaient « néfastes », ce qui contraste avec les résultats d'études scientifiques plus récentes, à l'effet que les incendies constituent un processus écologique essentiel à la plupart des écosystèmes des parcs. La gestion du feu constitue une activité complexe nécessitant à la fois l'utilisation du feu et la lutte contre les incendies. En dépit des incidences écologiques positives du feu, la menace est véritable pour les personnes, les installations et les terres avoisinantes.

Dans le Rapport sur l'état des parcs de 1997, on a relevé que la suppression du feu avait une incidence importante sur l'intégrité écologique de 15 parcs nationaux. Le rétablissement du feu faisait aussi partie de la liste des besoins essentiels cernés dans l'Étude de la vallée de la Bow, qui a permis de cibler un certain nombre d'objectifs de brûlage dirigé dans le plan de gestion du parc.

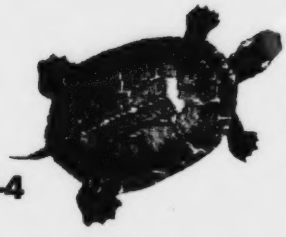
Rétablissement du feu dans le parc national de la Mauricie

En 1990, le parc national de la Mauricie organisait un atelier qui a servi à préparer le terrain en vue de l'adoption du programme actuel de gestion active du feu à des fins de maintien des communautés végétales dépendantes du feu.

Ce programme a été conçu à partir de recherches effectuées sur le rôle naturel des incendies dans le parc et son grand écosystème, ainsi que des études sur les données climatiques, la composition actuelle du couvert forestier et la faune du parc. Les connaissances spécialisées d'un grand nombre de partenaires provenant d'organismes fédéraux et provinciaux, ainsi que du milieu universitaire, ont aussi été fort utiles. La formation permanente du personnel de Parcs Canada en matière de gestion du feu et de son comportement, l'acquisition du matériel approprié pour assurer le suivi des indices forêt-météo et les brûlages contrôlés se sont révélés des éléments essentiels à la mise en œuvre de ce programme de gestion du feu.

Le premier brûlage dirigé a été effectué en septembre 1991. Jusqu'à maintenant, sept brûlages ont été effectués pour une superficie totale de 180 hectares. Quatre d'entre eux ont servi à la régénération naturelle sous le couvert d'anciennes plantations d'épinettes blanches tandis que les trois autres ont servi, en l'absence de régénération, à restaurer des peuplements de pins blancs dont l'abondance avait été fortement réduite par le passé. Dans chaque cas, un programme de surveillance a été mis sur pied pour vérifier si ces objectifs avaient été atteints.

Le programme de gestion active du feu dans le parc de la Mauricie ne cesse de se développer. Les résultats de chaque brûlage mènent parfois à des découvertes surprenantes, qui exigent certains ajustements au moment de la planification, de la préparation, du déclenchement et de la surveillance des brûlages subséquents. Ce programme est un bon exemple de gestion adaptative s'appuyant sur des données scientifiques valables.



Après 50 ans de suppression active des incendies, Parcs Canada a reconnu le besoin de réhabiliter ce processus écologique grâce à une combinaison de zonage et de brûlages dirigés. On a eu recours avec succès à de tels brûlages dans 15 parcs nationaux. Il s'agit là d'un début en vue d'un programme de rétablissement fructueux. Parcs Canada fait preuve de leadership dans ce domaine.

À ce jour, la combinaison de brûlages dirigés et de feux d'origine naturelle ne correspond encore qu'à dix pour cent de la moyenne historique à long terme. Parcs Canada ne dispose pas de l'effectif requis, des équipes spécialisées et du matériel nécessaire pour réaliser des progrès importants en la matière. À l'interne, on vise un rétablissement atteignant 50 pour cent de la moyenne historique des régimes de feux naturels. Dans un cadre de gestion adaptative, il semble s'agir d'un bon point de départ.

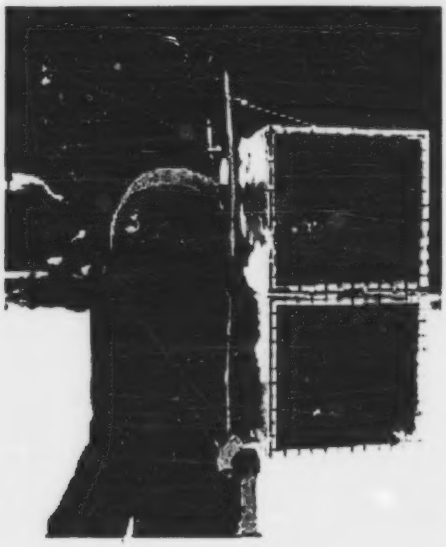
Nombreux sont les parcs où le recours au feu par les Autochtones faisait partie du régime historique des incendies. Les Autochtones se servaient du feu, entre autres choses, pour créer des habitats fauniques et conserver les prairies. En cherchant à comprendre le régime historique des incendies d'un parc donné, il faut tenir compte du rôle des peuples autochtones dans l'évolution de l'écosystème. Dans nombre de cas, les Autochtones peuvent aider Parcs Canada à mieux comprendre et utiliser les brûlages dirigés à des fins d'intégrité écologique.

RECOMMANDATION

5-2. Nous recommandons que, dans les parcs où la situation s'y prête, Parcs Canada adopte une gestion active en vue du rétablissement du feu, à l'intérieur d'un cadre de gestion adaptative, jusqu'à concurrence de 50 pour cent de la moyenne des régimes de feu naturel, en ayant recours aux méthodes suivantes :

- créer un fonds au profit du rétablissement du feu, afin de mener à bien la réhabilitation de ce processus naturel; le degré de financement devrait être fondé sur les calculs internes de Parcs Canada pour permettre le rétablissement à 50 pour cent de la moyenne grâce à des feux dirigés et un zonage approprié (coût: six millions de dollars par année, en plus du financement actuellement prévu);
- rendre les gestionnaires de parc imputables du rétablissement du feu en établissant certains objectifs à cet égard dans les plans directeurs des parcs concernés, comme cela a été fait dans le cas du plan directeur du parc Banff;
- dans la mesure du possible, travailler en collaboration avec les peuples autochtones pour mieux comprendre l'utilisation que ces peuples faisaient du feu et les applications possibles dans le contexte des brûlages dirigés.

Restauration d'espèces en péril



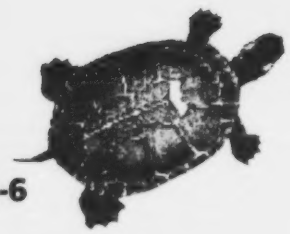
Réintroduction de la martre d'Amérique dans le parc national du Mont-Riding
D. McArthur/Parcs Canada

Les parcs nationaux se consacrent depuis longtemps à certains aspects de la gestion des espèces en péril. Parcs Canada est d'ailleurs un membre de longue date du Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada (CSEMDC), qui évalue la situation des espèces au pays. Pour le CSEMDC, une espèce est « en péril » si elle est vulnérable, menacée ou en voie de disparition.

Même si les 39 parcs nationaux actuels du Canada ne couvrent qu'un peu plus de 2,5 pour cent du territoire du pays, on y retrouve la majorité des espèces de plantes vasculaires, terrestres ou d'eau douce (70,6 pour cent), et des vertébrés indigènes (80,9 pour cent) du pays. Cette situation découle en grande partie de la répartition des parcs dans tout le pays et du fait qu'un grand nombre d'entre eux sont situés à des endroits où la diversité des espèces est grande. Les parcs nationaux abritent aussi maintes espèces en péril. En effet, 56,9 pour cent des plantes vasculaires et 48,4 pour cent des vertébrés « en péril » se retrouvent dans les parcs nationaux du Canada.

Parcs Canada mène à la fois des programmes de restauration et de réintroduction d'espèces, par exemple pour le faucon pèlerin, la marte d'Amérique, le cygne trompette et le petit polatouche. Certaines des réintroductions ont été fructueuses, ce dont Parcs Canada peut être fier. Cependant, une réintroduction est une opération complexe qui exige une bonne compréhension de tout l'écosystème, de sorte qu'elle devrait se dérouler à l'intérieur d'un cadre de gestion adaptative. Par exemple, au parc national de la Pointe-Pelée, les Amis du parc national de la Pointe-Pelée et l'Université de Guelph collaborent à un recensement annuel des petits polatouches introduits dans le parc. Ce programme vise aussi l'évaluation d'hypothèses concernant les causes ayant influencé la baisse des populations. Il faut tenir compte de bien des éléments lorsqu'on tente de répondre à des questions comme : « Quelles ont été les causes de la disparition de l'espèce? » ou « Quelles seront les incidences d'un retour de l'espèce? ». Il est fréquent que Parcs Canada ne soit pas en mesure de mener des évaluations aussi détaillées.

Pendant que la Commission rédigeait ce rapport, la demande était forte, à l'échelle nationale, pour l'adoption d'une loi visant la gestion des espèces en péril au Canada. Une telle loi pourrait avoir des répercussions profondes pour les parcs nationaux et la restauration des espèces. Pour le moment, Parcs Canada ne dispose pas des moyens lui permettant d'accepter des responsabilités supplémentaires à l'égard des espèces en péril. La Commission craint que de nouvelles responsabilités en ce sens puissent être ajoutées sans que Parcs Canada ne profite de ressources supplémentaires.



RECOMMANDATION

5-3. Nous recommandons que Parcs Canada participe activement à la restauration d'espèces et dispose des nouvelles ressources requises pour ce faire.

Restauration de sites

Il existe, à l'intérieur des parcs nationaux, de nombreux sites où une restauration active est nécessaire, qu'il s'agisse de gravières, de l'emprise d'anciennes routes, d'installations militaires abandonnées (stations du réseau de radar DEW), d'anciennes coupes à blanc ou d'autres chantiers forestiers, ou encore d'anciens emplacements de fermes ou de maisons. On a mentionné aux membres de la Commission que les parcs des Rocheuses comptaient à eux seuls plus de cent gravières abandonnées. Parcs Canada n'a pas de politique officielle sur la restauration des sites et nul ne connaît avec précision le degré de restauration requis pour un site particulier ou une perturbation donnée.

Dans la plupart des parcs, ces sites sont simplement abandonnés au profit d'une lente restauration naturelle de la couverture végétale, mais cette politique de laisser-faire pose certains problèmes. En l'absence d'une restauration active, qui prévoit habituellement le rétablissement du profil naturel du paysage, les fossés ou les emprises de routes demeurent. Il n'est pas rare que des plantes exotiques se multiplient en de tels lieux abandonnés. À certains sites, il faut remédier à la présence de déchets toxiques ou à l'accumulation d'autres déchets, tels que des barils de pétrole, qu'il faut éliminer. Dans certains cas, les parcs ont entrepris une restauration partielle, notamment en replantant des végétaux dans des gravières, sans toutefois avoir modifié le profil du terrain.

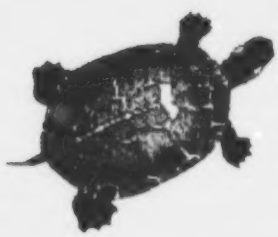
Certains écosystèmes aquatiques, ou marin, doivent aussi être restaurés. Nombreux sont les parcs où d'anciens barrages bloquent la migration des poissons ou modifient les régimes hydrologiques. Parmi les parcs du Sud du pays dont l'existence remonte déjà à un certain temps, il est difficile d'en trouver un sans barrage; dans le Rapport sur l'état des parcs de 1997, 18 parcs ont fait état d'incidences écologiques importantes en rapport avec la présence de barrages. Au nombre des autres types de sites à restaurer, il faut inclure les quais abandonnés et les amas submergés de billes de bois, héritage de la drave.

La Commission a été informée que les fonds nécessaires aux travaux de restauration étaient souvent inexistants. Il est fréquent que de tels travaux ne soient pas considérés prioritaires, les fonds étant généralement affectés à des besoins plus urgents.

RECOMMANDATIONS

5-4. Nous recommandons que Parcs Canada adopte un ensemble de lignes directrices pour la restauration de sites pertubés, de façon à répondre aux nombreuses questions qui se posent toujours sur le terrain à ce sujet. Ces lignes directrices devraient prévoir des objectifs quant aux niveaux acceptables de substances toxiques, à la restauration des profils topographiques et aux régimes hydrologiques. Elles devraient également inclure une marche à suivre pour l'enlèvement ou le remodelage de structures historiques, de façon à répondre aux besoins en matière de remise en état des sites.

5-5. Nous recommandons aussi que Parcs Canada crée un fonds exclusivement consacré à la restauration de sites pertubés, dans lequel serait versé un montant de cinq millions de dollars par année, pour assurer la disponibilité de ressources financières sans entrer en concurrence directe avec d'autres projets plus pressants. Ces montants devraient être affectés en fonction d'une liste prioritaire, établie à l'échelle du pays, pour la restauration de sites pertubés. Puisque le nombre de ces sites est limité, nous recommandons une réévaluation du fonds au bout de cinq ans, aux fins de vérification des résultats.



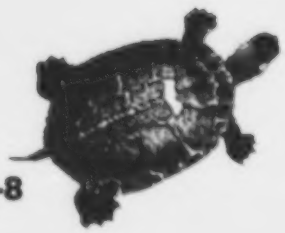
Espèces exotiques

Le brome, herbe non indigène, envahit des communautés de fétuque scabre, une espèce indigène, dans le parc national du Mont-Riding.
Jean Audet / Parcs Canada

La majorité des parcs nationaux du Sud du Canada signalent que des organismes exotiques ou « non indigènes » (invertébrés, poissons, oiseaux, mammifères, types de végétation et micro-organismes) ont de profonds impacts écologiques. Par exemple, selon le Rapport sur l'état des parcs de 1997, 21 parcs sur 38 ont mentionné que des plantes exotiques représentent une cause majeure de stress, même si une preuve irréfutable de détérioration écologique n'est pas toujours évidente. À l'heure actuelle, Parcs Canada ne dispose pas de la capacité scientifique voulue pour évaluer la nature des incidences écologiques, et, par conséquent, pourrait très bien gaspiller de précieuses ressources pour la gestion d'espèces exotiques, même si elles ne se propagent pas et ne causent pas de dommages écologiques.

Plusieurs parcs sont parvenus à éliminer des organismes exotiques envahissants qui mettaient en danger l'intégrité écologique. Dans la réserve de parc national Gwaii Haanas, on a réussi à redonner sa place à la végétation indigène sur quelques îles en éliminant certains mammifères qui y avaient été introduits (le cerf à queue noire, le raton laveur et le rat surmulot). Cependant, même si de grands efforts sont déployés en vue de l'élimination des espèces exotiques dans les parcs nationaux, pour la plupart, les gestionnaires des parcs ne sont pas certains si telle ou telle espèce est « non indigène » et s'il faut s'inquiéter de sa présence. Aucune liste prioritaire des espèces exotiques à éliminer n'a été établie, pas plus qu'une liste de mesures de contrôle appropriées.

La compréhension de l'incidence d'espèces exotiques sur l'intégrité écologique d'aires protégées, surtout lorsque l'on tient compte des changements climatiques prévus, est une question importante à l'échelle de la planète. On pense que les espèces exotiques se propageront de façon phénoménale, mais, pour le moment, les lois ainsi que les règlements fédéraux et provinciaux sont muets à ce sujet. Pourtant, la propagation d'organismes exotiques a certainement une incidence négative sur la biodiversité. C'est un enjeu dont tous les paliers gouvernementaux devraient se préoccuper, conformément à la Convention sur la biodiversité ratifiée par le Canada.



Parcs Canada a adopté certains principes élémentaires sur la question des espèces exotiques, mais aucune politique nationale. Le rapport rédigé par Mosquin (1997) pourrait servir d'assise à une telle politique. La première étape en vue de l'adoption de stratégies de gestion efficaces, dans le cas des espèces exotiques envahissantes, est d'en arriver à une définition claire de ces espèces. Selon le Groupe de travail sur les espèces exotiques d'Environnement Canada en 1994 (cité par Mosquin, 1997) « Une espèce exotique est une espèce présente dans un écosystème au-delà des limites de son territoire historique, incluant le cas d'organismes passant d'un pays à un autre ou d'une province à une autre ».

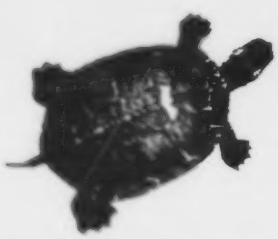
Cette définition, adaptée de celle du U.S. National Park Service, ne parle nullement de l'impact, positif ou négatif, des organismes exotiques. La définition englobe les organismes qui se propagent et se dispersent naturellement, par la voie de mesures délibérées ou fortuites de la part de l'être humain, ou en raison de modifications de l'habitat attribuables à l'activité humaine. Comme les espèces exotiques n'ont pas nécessairement une incidence négative sur l'intégrité écologique, une distinction supplémentaire s'impose. Il faut en effet évaluer les impacts négatifs présumés de ces espèces de façon à établir une liste prioritaire pour une gestion active.

Il est essentiel de connaître avec précision les incidences des espèces non indigènes sur la structure et les fonctions des écosystèmes. Nombreuses sont ces espèces, notamment dans le règne végétal, qui sont relativement bénignes, c'est-à-dire qu'elles n'envahissent pas les écosystèmes et ne les modifient en rien. Au plan de la gestion, il serait très utile de pouvoir prédire la probabilité d'invasion d'écosystèmes et de dommages causés par des espèces exotiques nouvellement décelées. Malheureusement, il n'existe pour le moment aucun moyen de prédire le risque d'invasion possible de la part de telles espèces. Seul un repérage rapide par voie de surveillance écologique, allié à l'évaluation des impacts sur l'écosystème, permet de savoir si une espèce doit être éliminée.

RECOMMANDATIONS

5-6. Nous recommandons que Parcs Canada élabore une politique nationale et des lignes directrices définissant ce qu'est une espèce exotique envahissante, en plus de préciser des critères appropriés quant aux méthodes de lutte et d'élimination.

5-7. Nous recommandons aussi que Parcs Canada améliore la gestion des espèces exotiques en travaillant de concert avec des spécialistes locaux, des musées, des universités et d'autres ministères, afin de surveiller la propagation de nouvelles espèces. En outre, une meilleure gestion des espèces exotiques découlera de la mise en œuvre des recommandations présentées au chapitre 12 au sujet de l'élimination des espèces végétales non indigènes dans les parcs. Afin d'assurer le soutien du grand public en vue de l'élimination des espèces végétales exotiques des parcs nationaux, nous recommandons que Parcs Canada conçoive et mette en oeuvre des programmes d'interprétation ainsi que d'autres instruments d'information, tel que recommandé au chapitre 10.



M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Activités de Prélèvement

La pêche sportive est la seule activité de récolte autorisée par la loi dans tous les parcs nationaux.
J. Pleau/Parcs Canada

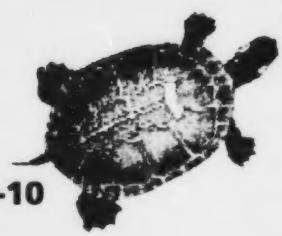
Les Canadiens, dans l'ensemble, croient que le prélèvement de ressources naturelles est interdit dans les parcs nationaux. En réalité, de telles activités se pratiquent dans la plupart des parcs. Le type de prélèvement le plus fréquent est la pêche sportive. Les poissons constituent les seuls organismes qui peuvent être exploités de façon légale par les visiteurs des parcs nationaux. Les autres activités de récolte découlent principalement de droits accordés aux Premières nations, ou sont le résultat d'ententes signées au moment de la création des parcs.

L'exploitation active d'une ressource doit s'appuyer sur des données scientifiques permettant d'évaluer de façon continue les niveaux de population ainsi que les taux de recrutement et de mortalité. La compréhension de la variabilité environnementale et un modèle de prédiction des populations dans le temps est aussi nécessaire. Cette information n'est pratiquement jamais disponible pour le prélèvement des ressources dans les parcs nationaux. Même dans le cas de la pêche sportive, à l'exception du parc national de la Mauricie, il n'existe aucune évaluation globale des pressions ainsi exercées sur les populations de poissons.

La Commission reconnaît que Parcs Canada ne contrôle pas intégralement la récolte de certains organismes, surtout dans le nord, où l'on passe par l'entremise de Conseils de gestion de la faune ou de conventions similaires conclues avec les Premières nations. Cependant, même dans ces conditions, Parcs Canada peut aider à l'adoption de niveaux de récolte judicieux, en fonction d'évaluations constantes des populations ainsi que du degré d'exploitation des ressources, et en s'appuyant sur des données comparatives obtenues pour des secteurs où il n'y a pas de prélèvement. Il est également question du prélèvement par les Autochtones aux chapitres 7 et 11 de ce rapport.

Figure 5-1, Prélèvement dans les parcs nationaux

Type de prélèvement ou d'extraction	Nombre de parcs où le prélèvement se pratique
Sable et gravier pour les travaux de construction dans le parc	5
Prélèvement par les Autochtones	**8**
Exploitation non autochtone de ressources fauniques (autres que les poissons)	6
Pêche sportive	**22**
Pêche commerciale	4
Faune en conflit avec l'homme ou excédentaire	**10**
Pâturage domestique	5
Exploitation forestière domestique	**1**



Activités de Prélèvement

La pêche sportive est la seule activité de récolte autorisée par la loi dans tous les parcs nationaux.
J. Pleau/Parcs Canada

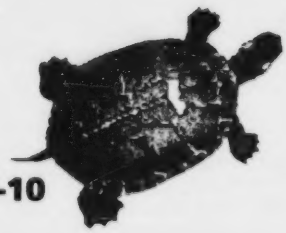
Les Canadiens, dans l'ensemble, croient que le prélèvement de ressources naturelles est interdit dans les parcs nationaux. En réalité, de telles activités se pratiquent dans la plupart des parcs. Le type de prélèvement le plus fréquent est la pêche sportive. Les poissons constituent les seuls organismes qui peuvent être exploités de façon légale par les visiteurs des parcs nationaux. Les autres activités de récolte découlent principalement de droits accordés aux Premières nations, ou sont le résultat d'ententes signées au moment de la création des parcs.

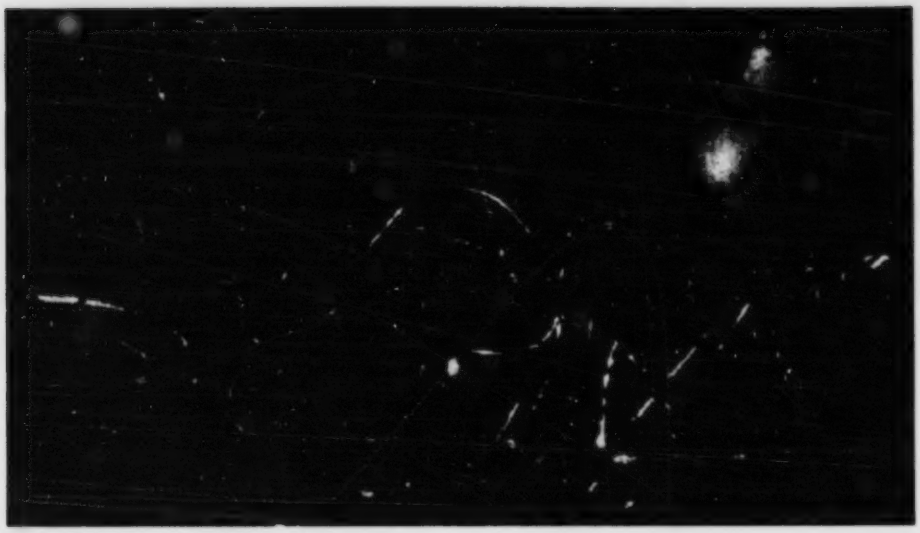
L'exploitation active d'une ressource doit s'appuyer sur des données scientifiques permettant d'évaluer de façon continue les niveaux de population ainsi que les taux de recrutement et de mortalité. La compréhension de la variabilité environnementale et un modèle de prédiction des populations dans le temps est aussi nécessaire. Cette information n'est pratiquement jamais disponible pour le prélèvement des ressources dans les parcs nationaux. Même dans le cas de la pêche sportive, à l'exception du parc national de la Mauricie, il n'existe aucune évaluation globale des pressions ainsi exercées sur les populations de poissons.

La Commission reconnaît que Parcs Canada ne contrôle pas intégralement la récolte de certains organismes, surtout dans le nord, où l'on passe par l'entremise de Conseils de gestion de la faune ou de conventions similaires conclues avec les Premières nations. Cependant, même dans ces conditions, Parcs Canada peut aider à l'adoption de niveaux de récolte judicieux, en fonction d'évaluations constantes des populations ainsi que du degré d'exploitation des ressources, et en s'appuyant sur des données comparatives obtenues pour des secteurs où il n'y a pas de prélèvement. Il est également question du prélèvement par les Autochtones aux chapitres 7 et 11 de ce rapport.

Figure 5-1, Prélèvement dans les parcs nationaux

Type de prélèvement ou d'extraction	Nombre de parcs où le prélèvement se pratique
Sable et gravier pour les travaux de construction dans le parc	5
Prélèvement par les Autochtones	**8**
Exploitation non autochtone de ressources fauniques (autres que les poissons)	6
Pêche sportive	**22**
Pêche commerciale	4
Faune en conflit avec l'homme ou excédentaire	**10**
Pâturage domestique	5
Exploitation forestière domestique	**1**





Le colletage des lièvres est autorisé dans le parc national du Gros-Morne en vertu de l'accord d'établissement du parc.
P. Wilkinson

La Commission remarque que le prélèvement, dans le cadre d'activités récréatives, de poissons indigènes dans les parcs nationaux constitue une anomalie et ne cadre pas avec la protection de l'intégrité écologique. De la même manière que les utilisateurs des parcs ne peuvent pas normalement s'adonner à la chasse ou à la cueillette, il n'existe aucune justification, en termes d'intégrité écologique, pour la pêche sportive de poissons indigènes dans les parcs nationaux. La pêche est largement permise à l'extérieur des limites des parcs nationaux. En donnant libre cours à cette activité, les parcs cessent d'être de véritables témoins écologiques à des fins de comparaison avec d'autres régions où la récolte est permise. Il semble que le temps consacré actuellement par le personnel des parcs à réglementer la pêche sportive, au même titre que l'argent dépensé à cet égard, pourrait être mieux employés ailleurs.

RECOMMANDATION

5-8. Nous recommandons que Parcs Canada adopte des lignes directrices concernant à la gestion de toutes les populations faisant l'objet d'activités de prélèvement dans un parc. Nous recommandons également d'interdire toute récolte, à moins que ces directives ne soient respectées. De plus, les activités de récolte, qui sont sous l'autorité de Parcs Canada mais qui ne respectent pas ces directives doivent être abondantes. Il faut noter que certains régimes de prélèvement à l'intérieur des limites de certains parcs nationaux ne sont pas de sa juridiction mais Parcs Canada pourrait tout de même défendre une position cohérente dans de telles situations.

Nous recommandons l'adoption des principes suivants pour établir les lignes directrices en question:

- les niveaux de prélèvement devraient être fondés sur une évaluation continue des espèces concernées en fonction de certains paramètres de la population, notamment le rapport entre les sexes, la répartition entre les groupes d'âge ainsi que des taux précis de recrutement et de mortalité;
- les populations visées devraient faire l'objet d'une évaluation continue des taux de prélèvement en fonction de l'âge, du sexe ainsi que de l'endroit;
- dans tous les cas, le parc devrait interdire la récolte dans certains secteurs pour permettre l'obtention de données comparatives.

... la pêche sportive est permise dans les parcs où les populations sont assez abondantes pour pouvoir faire l'objet d'exploitation sans en compromettre la viabilité.

Rapport sur l'état des parcs de 1997, p. 34

On rapporte que la pêche sportive nuit aux populations de poissons et entraîne des modifications génétiques structurales chez les populations de poissons dans 19 parcs, la majorité des parcs du Sud

Ra[illegible] 48

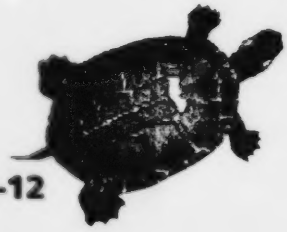
Gestion des espèces surabondantes

Les wapitis dans la ville de Banff sont habitués aux êtres humains, mais n'en sont pas moins des animaux sauvages et parfois dangereux.
Blackbird Design

Une espèce est surabondante lorsque sa population est beaucoup plus grande que la limite supérieure de variabilité naturelle caractérisant l'écosystème, et qu'elle crée un impact négatif sur l'intégrité écologique. Une telle situation peut exister après l'élimination de prédateurs dans l'écosystème, ou en présence de sources alimentaires artificielles, par exemple les ordures. Des espèces présentes en nombres extrêmement élevés peuvent avoir une incidence profonde sur d'autres. Ainsi, dans le parc national Kejimkujik, on a fait état de niveaux élevés de prédation dans les nids de la tortue de Blanding, une espèce rare, en raison de la surabondance de ratons laveurs.

Dans d'autres cas, des espèces clés ont disparu de certains parcs, ce qui a entraîné des répercussions sur d'autres espèces. Certains pensent qu'une diminution du nombre de grands carnivores, notamment les loups, a entraîné la surabondance d'espèces comme les wapitis et les orignaux, ce qui a ensuite considérablement influencé l'abondance d'autres espèces. Par exemple, à Banff et Jasper, de graves problèmes résultent de la présence de wapitis adaptés à la vie citadine, à la suite d'un déséquilibre survenu dans le rapport entre prédateurs et proies – une situation qui a des conséquences sur la végétation. La surabondance d'autres espèces peut aussi être attribuable au fait que les parcs leur servent de derniers refuges. D'importantes populations à l'intérieur des limites d'un parc peuvent avoir accès, quant à elles, à des sources d'aliments supplémentaires à l'extérieur de ces limites. C'est le cas du cerf dans le Sud de l'Ontario. À Gwaii Haanas, des cerfs ont été introduits sur des îles où la nourriture abonde et les prédateurs sont peu nombreux.

Parcs Canada doit régulièrement gérer des populations surabondantes dans plusieurs parcs. Par exemple, il existe un programme bien rodé au parc national Elk Island afin de contrôler les populations de bisons et de wapitis, compte tenu de l'absence de prédateurs et d'autres moyens de contrôle naturels. Malgré le succès de tels programmes, nombreux sont les gestionnaires de parc qui hésitent à s'engager dans la voie d'une gestion aussi intensive.



Les cerfs de Virginie sont surabondants dans certains parcs nationaux.
A. Corneilier/Parcs Canada

Gestion des cerfs dans le parc national de la Pointe-Pelée

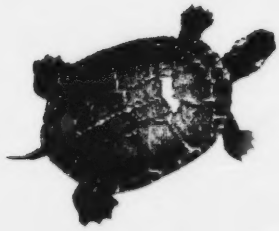
Nombre d'aires protégées du sud de l'Ontario éprouvent des problèmes causés par l'abondance de cerfs de Virginie. Comparativement aux résultats obtenus dans des parcs provinciaux comme Long Point, Rondeau ou Grand Bend, ou encore dans la réserve nationale de faune de Long Point, le parc national de la Pointe-Pelée a eu passablement de succès lorsqu'il s'est agi de réduire l'abondance locale de cerfs grâce à des activités de réduction échelonnées sur plusieurs années, et ce, sans beaucoup d'émoi de la part du grand public. Les raisons d'un tel succès sont multiples :

- la direction du parc a clairement articulé sa vision d'intégrité écologique de manière que le public puisse l'accepter, en mettant en lumière le fait qu'un nombre élevé de cerfs est incohérent avec la protection de cette intégrité, le parc devant être représentatif, dans la mesure du possible, d'un écosystème carolinien fonctionnel;
- c'est le personnel du parc, dont l'accès est alors interdit au public, qui a effectué l'abattage. La direction du parc n'a pas cédé devant les pressions exercées par des groupes qui se disaient capables de s'occuper de cette tâche à moindre coût. Si la direction avait accepté ces offres, elle aurait en quelque sorte cautionné une activité inappropriée (la chasse). Cela aurait naturellement entraîné de la confusion chez les groupes d'intérêt et le grand public, à savoir dans quelle mesure la réduction effectuée par des gens autres que des employés du parc constitue une chasse sportive;
- la direction du parc a sciemment accordé une grande importance à la recherche portant sur d'autres méthodes de contrôle, indiquant par là clairement qu'elle était bien au fait des objections que l'abattage de cerfs pouvait soulever.

RECOMMANDATION

5-9. Nous recommandons que Parcs Canada confirme le rôle du contrôle des espèces surabondantes dans les parcs nationaux au moyen d'une gestion active visant à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique, lorsque les conditions suivantes sont respectées :

- **les raisons de la surabondance sont bien comprises;**
- **le programme de contrôle prévoit des buts précis et des objectifs quantifiés clairs;**
- **les incidences des mesures de contrôle sont prédites;**
- **un système de surveillance est en place pour l'examen des causes de la surabondance, de la dynamique des populations contrôlées et des impacts pouvant découler des mesures de contrôle;**
- **le programme est mené dans un cadre de gestion adaptative, en vertu duquel les hypothèses de base sont réévaluées.**



CHAPITRE 6 : OUTILS DE COMPRÉHENSION ET D'ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

Recherche sur les déplacements de l'ours noir dans le parc national du Mont-Riding
C. Davar/Parcs Canada

Il faut, pour évaluer et comprendre l'intégrité écologique, faire appel à trois outils interdépendants, soit l'inventaire, la recherche et la surveillance écologique. La compréhension de l'intégrité écologique est une tâche complexe qui exigera l'acquisition de compétences considérables et beaucoup de formation à l'interne. Sur le plan fonctionnel, Parcs Canada a réalisé de grands progrès en vue de bien comprendre l'intégrité écologique et a la possibilité d'assumer un rôle de premier plan dans la compréhension de l'état des écosystèmes du Canada.

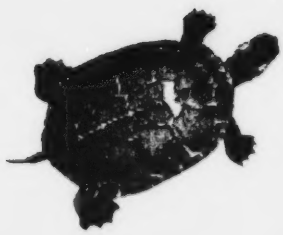
Inventaire, recherche et surveillance écologique

L'inventaire, la recherche et la surveillance écologique sont des éléments interdépendants du processus d'apprentissage.

L'inventaire est une représentation fidèle de l'état d'un écosystème à un moment précis. Il fournit des données de base sur des variables qui évoluent lentement, y compris les caractéristiques topographiques et hydrologiques ainsi que l'inventaire des espèces. La gestion de l'intégrité écologique dépend fondamentalement de l'information acquise grâce aux inventaires.

La recherche permet de formuler des hypothèses et de les vérifier. Parcs Canada participe à deux types de recherche :

- la recherche orientée sur des questions touchant particulièrement la gestion des parcs; elle est effectuée par le personnel des parcs, des chercheurs universitaires ou des organismes de recherche;
- la recherche qui n'est pas orientée sur des questions de gestion particulières, habituellement menée par des chercheurs de l'extérieur.



La surveillance (ou monitoring) est l'observation répétée, dans le temps, de paramètres choisis afin de suivre l'état des systèmes. La surveillance renseigne sur des systèmes compliqués et complexes ainsi que sur les incidences des perturbations sur ces systèmes. Il s'agit d'un mécanisme d'avertissement qui déclenche le processus d'adoption de mesures de gestion ou des travaux de recherche supplémentaires. La surveillance sert principalement au mécanisme de rétroaction qui renseigne sur l'intégrité

écologique; elle aide aussi à déterminer les effets sur l'intégrité écologique d'une mesure ou d'une politique de gestion donnée.

Dans le cas des parcs nationaux, la surveillance a pour raison d'être :

- d'assurer le suivi des progrès réalisés en vue du maintien ou de la restauration de l'intégrité écologique;
- d'évaluer l'efficacité de mesures ou de politiques de gestion particulières;
- d'intégrer l'information et la compréhension acquises dans la planification et la gestion;
- de cerner plus précisément les travaux de recherche requis;
- de contribuer à l'imputabilité des directeurs de parc pour le maintien de l'intégrité écologique.

Les peuples autochtones peuvent apporter une aide précieuse à Parcs Canada par l'intégration des connaissances traditionnelles aux activités d'inventaire, de recherche et de surveillance dans les parcs nationaux.

Inventaires écologiques

Les inventaires écologiques fournissent des données de base permettant de comprendre l'état de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Nous avons relevé plusieurs problèmes au sujet des inventaires écologiques :

- dans les années 1970 et au début des années 1980, Parcs Canada disposait d'un programme d'inventaire des ressources hautement détaillé et jouait un rôle de premier plan dans la réalisation d'inventaires biophysiques. Par contre, les données recueillies sont, pour la plupart, périmées; c'est notamment le cas dans la majorité des parcs du sud du Canada.
- très peu d'inventaires de base sont effectués dans les nouveaux parcs du nord du pays, exception faite du regroupement des données compilées par les universités ou le gouvernement; il n'existe aucun programme d'inventaires écologiques pour les parcs nouvellement créés;
- aucune ligne directrice n'a été énoncée concernant le type d'inventaire requis ou le délai à partir duquel les données sont périmées et doivent être mises à jour;
- les méthodes d'inventaire diffèrent d'un parc à l'autre et il est souvent impossible de comparer les données de base, par exemple le couvert végétal;
- les listes des espèces étudiées le plus souvent, qu'il s'agisse de mammifères, de reptiles, d'amphibiens, d'oiseaux ou de plantes vasculaires, sont incomplètes dans la plupart des parcs;
- la création de nouveaux parcs ne donne pas lieu à des inventaires écologiques, en raison du manque de fonds. Parcs Canada ne dispose pas de données écologiques fiables pour négocier les ententes d'établissement de parcs et de leurs limites.

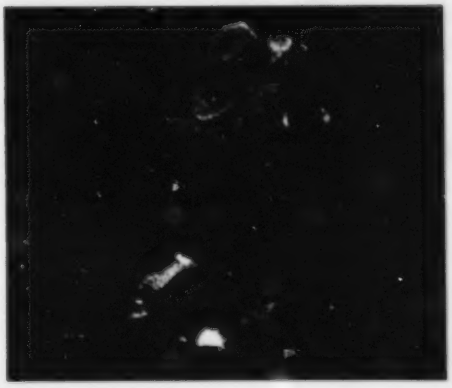
Le but de la recherche et de la surveillance est définie de façon explicite dans les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada :

Principe 6. Les décisions de gestion s'appuient sur les meilleures connaissances disponibles et sur un large éventail de recherches, ainsi que sur un engagement en faveur d'une surveillance scientifique intégrée.

Parcs Canada a besoin d'activités de surveillance, ainsi que de recherches fondamentales et appliquées, pour prendre des décisions éclairées en matière de gestion, de planification et de pratiques opérationnelles, et aussi pour élargir la compréhension scientifique des divers phénomènes en jeu.

Politique de gestion 3.0. Des objectifs clairs, pratiques et mesurables, conformes au plan de gestion du parc doivent orienter la gestion également fondée sur des données de recherche et de surveillance réunies et interprétées selon des principes scientifiques rigoureux.

Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994)



Employé du parc national de la Mauricie participant à des travaux de recherche.
J. Pleau/Parcs Canada

RECOMMANDATIONS

6-1. Nous recommandons que Parcs Canada élabore des directives nationales sur les inventaires écologiques, précisant le type, la portée, les échelles d'intégration et la fréquence de renouvellement des données. Tous les parcs devraient alors reviser leurs inventaires actuels en fonction de ces lignes directrices.

6-2. Nous recommandons que Parcs Canada intègre les coûts d'élaboration d'un inventaire écologique adéquat au budget de création de tout nouveau parc. Le coût moyen d'un inventaire s'établit généralement à environ 250 000 $ par parc, ce qui comprend un inventaire de base de la végétation, de la topographie, des unités écologiques, des invertébrés et des plantes vasculaires. On compte actuellement 14 régions naturelles non représentées et cinq parcs du Nord dont les inventaires de base sont inadéquats. La réalisation d'un inventaire de base dans 14 nouveaux parcs et dans les cinq parcs déjà établis dans le Nord coûterait au total 4,75 millions de dollars.

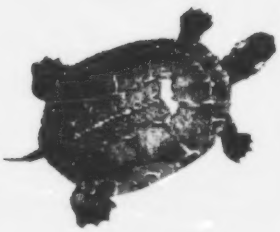
Recherche

Parcs Canada effectue d'excellents travaux de recherche à l'interne, ce qui suscite la collaboration de bons chercheurs de l'extérieur. D'importants obstacles nuisent cependant au développement adéquat et à la gestion convenable des recherches; on en traite plus amplement dans le chapitre 4, sous les rubriques portant sur les capacités scientifiques internes et externes.

À l'heure actuelle, Parcs Canada ne dispose pas de la capacité et de la souplesse nécessaires pour réaliser des travaux de recherche sur les grandes questions qui font surface. En voici un exemple : quand le moment est venu de réagir à une proposition d'Agriculture Canada visant l'élimination de toute la population de bisons du parc national Wood Buffalo, Parcs Canada n'était pas en mesure de formuler une réponse adéquate. L'Agence ne disposait ni de la capacité, ni de la souplesse financière nécessaires pour réagir rapidement et concevoir un programme de recherche pertinent. La découverte de tuberculose dans les populations de wapitis du parc national du Mont-Riding et des environs constitue un autre exemple, plus récent, de cette incapacité. Le personnel du parc a déployé des efforts héroïques pour faire face à ce problème, mais il n'a pu y remédier en raison du manque de fonds et des connaissances spécialisées dont il avait besoin pour effectuer les travaux de recherche requis. Il faudra trouver des ressources supplémentaires pour la recherche si Parcs Canada veut rehausser ses compétences scientifiques externes et internes. Parcs Canada doit en outre pouvoir réagir avec souplesse et en temps opportun, lorsque de nouveaux problèmes surgissent.

RECOMMANDATION

6-3. Nous recommandons que Parcs Canada mette sur pied un fonds de recherche d'un million de dollars par an destiné à l'étude des problèmes émergeants qui menacent l'intégrité écologique, mais qui surviennent en dehors des cycles réguliers de l'élaboration des plans directeurs et des plans d'affaires. Le Bureau national devrait administrer ce fonds et les demandes devraient être évaluées en fonction d'un examen par les pairs et de l'urgence de la situation.



Surveillance de l'intégrité écologique : un rôle à définir

La définition de l'intégrité écologique préconisée par la Commission figure au chapitre 1. La surveillance de l'intégrité écologique est une question d'intérêt primordial pour Parcs Canada. À titre d'intendant des parcs nationaux du Canada, Parcs Canada a reçu le mandat de surveiller et d'évaluer l'état des écosystèmes des parcs pour assurer le maintien de leur intégrité. Ce mandat lui impose en outre la responsabilité d'évaluer l'efficacité des mesures et des politiques de gestion conçues pour préserver ou restaurer l'intégrité écologique. Nous avons relevé plusieurs problèmes qui retardent l'élaboration de programmes de surveillance :

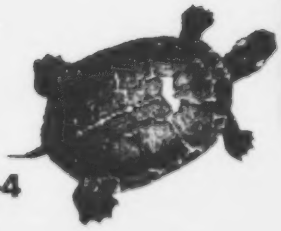
- la surveillance exige un engagement à long terme, des ressources suffisantes et un milieu stable. Jusqu'à maintenant, on a toutefois perçu la surveillance comme une activité supplémentaire et trop coûteuse.
- l'importante relation qui doit exister entre la surveillance et la gestion demeure floue; la surveillance doit être intégrée au processus de gestion, conformément au modèle de gestion adaptative;
- Parcs Canada a consacré des ressources considérables aux activités de surveillance, mais les programmes de surveillance ont été conçus en grande partie pour résoudre des problèmes particuliers, par exemple les conflits entre les humains et les ours, ou en fonction des intérêts individuels du personnel d'un parc ou des chercheurs universitaires. La surveillance a permis de recueillir des renseignements utiles en vue de régler certains problèmes de gestion, mais, d'une manière générale, elle n'a pu renseigner avec précision sur l'état global de l'intégrité écologique;
- le financement de la surveillance est sporadique et les méthodes changent fréquemment, de sorte que la valeur de l'information diminue avec le temps;
- la surveillance a été irrégulière à l'échelle du réseau des parcs nationaux, certains parcs jouissant de programmes exhaustifs, d'autres parcs se livrant à des activités très limitées.

Il importe de modifier le programme de surveillance écologique

Le rôle de la surveillance et son utilité pour la prise de décisions de gestion ne sont pas bien compris. Il n'existe pas de lien entre la surveillance et l'imputabilité des directeurs d'Unité de gestion. Par conséquent, la conception et la mise en œuvre d'un programme de surveillance global n'a jamais été une priorité, ce qui a causé plusieurs problèmes :

- les programmes de surveillance ne sont pas intégrés dans les cycles de planification et de gestion en tant que boucles de rétroaction ou d'outils d'imputabilité;
- les directeurs de parc ne demandent pas et donc n'utilisent pas les données recueillies dans le cadre de la surveillance écologique;
- les liens entre les projets de surveillance dans les parcs et les exigences de production de rapports à l'échelle nationale sont souvent mal définis. La surveillance de l'ensemble national des indicateurs présentés dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997* est souvent perçu comme un ajout aux programmes existants et n'a pas entraîné la réévaluation de l'importance des activités de surveillance actuelles;

Suivi des effets d'un brûlage dirigé destiné à restaurer la fétusque scabre dans le parc national du Mont-Riding
K. Kingdon/Parcs Canada



M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

- les indicateurs de surveillance retenus semblent souvent ne pas être reliés les uns aux autres de manière logique et systématique et, en conséquence, ne sont pas complémentaires;
- la surveillance effectuée à l'échelle des parcs est rarement intégrée, bien qu'on déploie de plus en plus d'efforts en ce sens, aux activités de surveillance régionale d'autres organismes;
- il est nécessaire de mieux intégrer la participation de divers types d'employés au programme de surveillance de l'intégrité écologique, en particulier au sein du Service des gardes de parc; les employés de ce service possèdent toutes les compétences requises pour exercer la majorité des activités de surveillance.

Principes, critères, indicateurs et objectifs : un cadre de surveillance commun

Des principes, des critères, des indicateurs et des objectifs ont été proposés comme composantes d'un cadre commun pour les processus de surveillance de l'intégrité écologique. Un tel cadre permet de gérer, de planifier ou d'évaluer les paramètres d'un système. Dans l'idéal, ce cadre hiérarchique :

- fait en sorte d'englober le plus grand nombre possible d'aspects importants devant faire l'objet de la surveillance ou de l'évaluation;
- élimine les redondances et réduit les indicateurs au minimum pour éviter les paramètres superflus;
- établit une relation transparente entre le paramètre mesuré et le degré de conformité au principe ou au critère auquel il se rapporte.

Bien qu'on désigne souvent ce cadre par l'expression « critères et indicateurs », il comporte quatre grands niveaux. Les principes font référence aux buts; les critères transforment ces buts en éléments du système; les indicateurs font référence aux paramètres particuliers d'un critère donné; les contrôles (objectifs) servent de points de comparaison en regard desquels on évalue les indicateurs.

Exemple

Principe : maintenir et rehausser l'intégrité de l'écosystème.

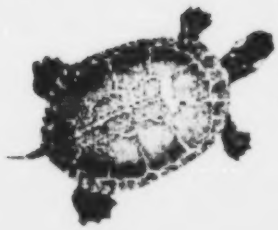
Critère : maintenir toutes les espèces indigènes à des niveaux viables.

Indicateur : nombre d'espèces d'invertébrés comparativement aux valeurs historiques représentatives de la région.

Objectif : perte d'espèce inférieure à un pour cent comparativement aux valeurs historiques sur une période de 50 ans.

Figure 6-1, Cadre d'évaluation de Parcs Canada

BIODIVERSITÉ (caractéristique régionale)	FONCTIONS DE L'ÉCOSYSTÈME (résistance, potentiel d'évolution)	STRESS (système inaltéré)
Richesse des espèces - changement dans la richesse des espèces - nombre et étendue des espèces exotiques	**Succession/rétrogression** - fréquence et ampleur des perturbations (incendies, insectes, inondations) - répartition par âge et catégorie de la végétation	**Utilisation des sols par les humains** - carte de l'utilisation des sols, densité de la population, densité routière
Dynamique de la population - taux de mortalité et de natalité des espèces indicatrices - immigration et émigration des espèces indicatrices - viabilité de la population des espèces indicatrices	**Productivité** - télédétection ou sur site	**Fragmentation de l'habitat** - taille des parcelles, distance entre les parcelles, intérieur de la forêt
Structure trophique - répartition par taille et catégorie de tous les taxons - niveaux de prédation	**Décomposition** - sur site	**Polluants** - égouts, produits pétrochimiques, etc. - transport à distance des substances toxiques
	Rétention des nutriments - Ca, N sur site	**Climat** - données météorologiques - fréquence des phénomènes extrêmes
		Autres - questions propres aux parcs



- les indicateurs de surveillance retenus semblent souvent ne pas être reliés les uns aux autres de manière logique et systématique et, en conséquence, ne sont pas complémentaires;
- la surveillance effectuée à l'échelle des parcs est rarement intégrée, bien qu'on déploie de plus en plus d'efforts en ce sens, aux activités de surveillance régionale d'autres organismes;
- il est nécessaire de mieux intégrer la participation de divers types d'employés au programme de surveillance de l'intégrité écologique, en particulier au sein du Service des gardes de parc; les employés de ce service possèdent toutes les compétences requises pour exercer la majorité des activités de surveillance.

Principes, critères, indicateurs et objectifs : un cadre de surveillance commun

Des principes, des critères, des indicateurs et des objectifs ont été proposés comme composantes d'un cadre commun pour les processus de surveillance de l'intégrité écologique. Un tel cadre permet de gérer, de planifier ou d'évaluer les paramètres d'un système. Dans l'idéal, ce cadre hiérarchique :

- fait en sorte d'englober le plus grand nombre possible d'aspects importants devant faire l'objet de la surveillance ou de l'évaluation;
- élimine les redondances et réduit les indicateurs au minimum pour éviter les paramètres superflus;
- établit une relation transparente entre le paramètre mesuré et le degré de conformité au principe ou au critère auquel il se rapporte.

Bien qu'on désigne souvent ce cadre par l'expression « critères et indicateurs », il comporte quatre grands niveaux. Les principes font référence aux buts; les critères transforment ces buts en éléments du système; les indicateurs font référence aux paramètres particuliers d'un critère donné; les contrôles (objectifs) servent de points de comparaison en regard desquels on évalue les indicateurs.

Exemple

Principe : maintenir et rehausser l'intégrité de l'écosystème.

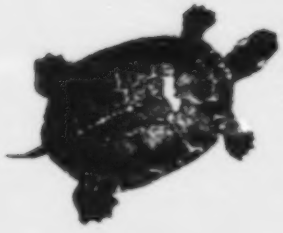
Critère : maintenir toutes les espèces indigènes à des niveaux viables.

Indicateur : nombre d'espèces d'invertébrés comparativement aux valeurs historiques représentatives de la région.

Objectif : perte d'espèce inférieure à un pour cent comparativement aux valeurs historiques sur une période de 50 ans.

Figure 6-1, Cadre d'évaluation de Parcs Canada

BIODIVERSITÉ (caractéristique régionale)	FONCTIONS DE L'ÉCOSYSTÈME (résistance, potentiel d'évolution)	STRESS (système inaltéré)
Richesse des espèces - changement dans la richesse des espèces - nombre et étendue des espèces exotiques	**Succession/rétrogression** - fréquence et ampleur des perturbations (incendies, insectes, inondations) - répartition par âge et catégorie de la végétation	**Utilisation des sols par les humains** - carte de l'utilisation des sols, densité de la population, densité routière
Dynamique de la population - taux de mortalité et de natalité des espèces indicatrices - immigration et émigration des espèces indicatrices - viabilité de la population des espèces indicatrices	**Productivité** - télédétection ou sur site	**Fragmentation de l'habitat** - taille des parcelles, distance entre les parcelles, intérieur de la forêt
	Décomposition - sur site	**Polluants** - égouts, produits pétrochimiques, etc. - transport à distance des substances toxiques
Structure trophique - répartition par taille et catégorie de tous les taxons - niveaux de prédation	**Rétention des nutriments** - Ca, N sur site	**Climat** - données météorologiques - fréquence des phénomènes extrêmes
		Autres - questions propres aux parcs



Nouveau cadre de surveillance

Dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, Parcs Canada adoptait une approche de surveillance de l'intégrité écologique sous forme d'un cadre d'évaluation (figure 6-1). Ce cadre est conçu de telle sorte que chaque parc évaluera certains critères de biodiversité, du fonctionnement des écosystèmes et des facteurs de stress, selon diverses échelles écologiques. Cependant, les éléments et les protocoles particuliers de chacun de ces critères peuvent varier en fonction des conditions locales. La Commission appuie cette méthode, qu'elle considère judicieuse. La majorité des parcs ont adopté ce cadre mais, dans la plupart des cas, les protocoles précis et les objectifs mesurables permettant de le rendre opérationnel n'ont pas été formulés.

Les parcs n'en sont pas tous au même stade de mise en œuvre du cadre d'indicateurs. Certains ont formulé des protocoles et procèdent à leur intégration à l'intérieur des activités courantes. D'autres ont réalisé une évaluation exhaustive ponctuelle (à titre d'exemples, l'état de l'écosystème de la grande région de Fundy, l'état de l'écosystème dit du « Crown of the Continent », dont fait partie le parc des Lacs-Waterton, et l'étude de la vallée de la Bow) mais n'ont pas encore mis sur pied un programme de surveillance permanente. McCanny et al. (1997) ont été le fer de lance d'efforts énergiques visant à concevoir des protocoles pour les parcs du nord du Canada mais, en général, la plupart n'ont pas été mis en œuvre en raison du manque de fonds et de personnel. Même les parcs qui disposent de protocoles n'ont pas terminé d'énoncer des objectifs de mesure. La surveillance figure dans les plans d'affaires de la plupart des parcs, dans la catégorie des dossiers sur lesquels il faudra se pencher ou des projets à réaliser.

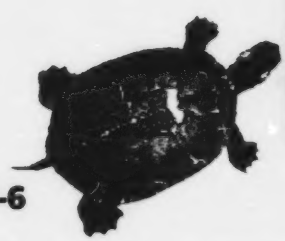
Intégration régionale et coordination de la surveillance

Tel qu'il est décrit dans les chapitres 3 et 9, la Commission préconise fermement la planification et la gestion des parcs nationaux du Canada dans le contexte de leur grand écosystème, ce qui exige la formation de nombreux réseaux régionaux, notamment pour la surveillance. La surveillance de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux fait appel à la compréhension des changements qui se produisent dans la région où le parc est situé. L'occasion est belle pour le réseau canadien de parcs nationaux d'être une source de renseignements sur l'état écologique du Canada, et non pas seulement sur celui des parcs. Ce serait là un nouveau rôle pour les parcs nationaux.

À l'heure actuelle, certains parcs participent à des programmes lancés par des organismes autres que Parcs Canada, y compris des programmes de surveillance régionaux, nationaux et internationaux. Parcs Canada participe à ces programmes à des degrés divers. Parcs Canada peut bénéficier de ces programmes et y contribuer afin de mieux comprendre les grands écosystèmes et l'état des systèmes régionaux et nationaux. Les parcs nationaux peuvent jouer le rôle de centres de recherche biologique et de surveillance, tant à l'échelle régionale que nationale.

Certains parcs ont accepté de participer à ces programmes sans faire un examen critique du bien-fondé de ces programmes par rapport

Station de saisie de données météorologiques dans le parc national Wood Buffalo
P. Wilkinson



à leurs objectifs (y compris les engagements financiers et les exigences en terme de ressources). Dans certains cas, les gestionnaires de parc n'ont pas examiné à fond la pertinence des protocoles par rapport aux décisions à prendre, au type d'écosystème ou à la question posée. Citons, à titre d'exemple, le fait que plusieurs parcs aient appliqué l'approche du Smithsonian Institute pour les parcelles d'étude de la biodiversité, sans pouvoir démontrer de quelle façon celle-ci cadre avec la stratégie de surveillance générale ou à quelles questions elle permettra de répondre pour les parcs concernés.

Besoin de surveillance de la qualité de l'air : nouvelle technologie requise

L'absence presque totale de données sur les polluants atmosphériques est l'une des grandes lacunes des programmes de surveillance dans les parcs nationaux. Les précipitations acides, l'ozone au niveau du sol et le transport à grande distance de polluants tels que le mercure et les pesticides organiques persistants ont des répercussions dans les parcs. Toutefois, les données dont on dispose sont incomplètes et cette lacune empêche Parcs Canada de bien comprendre la nature et l'ampleur des facteurs influant sur l'intégrité écologique. Aux États-

Programme de surveillance de l'intégrité écologique
Parc national de la Péninsule-Bruce / Parc marin national Fathom Five

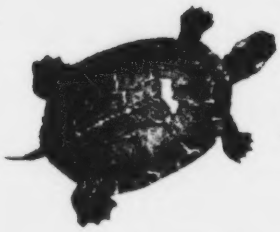
Un programme de surveillance de l'intégrité écologique, conduit en deux étapes, a été élaboré pour ces deux parcs. La première étape consistait à justifier le choix des indicateurs pour chacun des parcs. Dans la deuxième étape, on a développé une description des protocoles pour les indicateurs choisis et compilé tous les renseignements essentiels, allant du matériel jusqu'à l'analyse.

Des indicateurs ont été choisis en vue de déterminer si la biodiversité des espèces indigènes et les processus qui la maintiennent sont protégés. La sélection des critères pour le choix des indicateurs se fondait sur ces objectifs fondamentaux, afin d'assurer le succès de la démarche.

Le système d'indicateurs doit porter sur tous les éléments écologiques et toutes les échelles d'organisation biologique. Les protocoles doivent être réalisables sur le plan financier. Ce programme a été conçu de façon à ne pas alourdir le budget de fonctionnement annuel. Ceci permet d'éviter d'avoir recours au budget d'investissement qui est réservé à des dépenses exceptionnelles (par exemple, l'achat d'images satellitaires). Les protocoles peuvent être mis en œuvre compte tenu du personnel actuel et de leurs compétences. Ils doivent pouvoir être reproductibles.

La mise en œuvre ainsi que l'examen et l'analyse subséquents des protocoles ont permis de retenir d'importantes leçons :

- le nombre d'employés des parcs a diminué et l'effectif est insuffisant pour réaliser un programme de surveillance complet;
- il est difficile d'établir certains protocoles étant donné que les méthodes de cueillette des données sont en place, mais les méthodes d'analyse ne le sont pas;
- la rédaction, l'essai sur le terrain et la révision des protocoles exigent beaucoup de temps. Ce travail doit être effectué par des employés qui savent bien rédiger, sont doués d'un bon esprit d'analyse et possèdent de bonnes connaissances écologiques générales;
- les protocoles doivent être conçus de façon à répondre aux exigences d'analyse statistique;
- un engagement à long terme est essentiel; pour certains protocoles, il faut recueillir des données pendant dix ans avant de pouvoir repérer des changements valables sur le plan statistique;
- il est essentiel de disposer de données de base de qualité pour l'application de principes scientifiques valables. Les données sont nombreuses, mais leur utilisation est limitée en raison de problèmes de validité;
- il est essentiel de disposer d'une base de données intégrée pour faciliter la mise en banque et l'organisation des données; les données doivent toutefois pouvoir être exportées de façon à ce qu'aucune redondance n'influe sur la capacité des parcs à effectuer des analyses à l'aide des logiciels les plus récents.



Unis, les parcs nationaux servent de témoins pour la surveillance de la qualité de l'air et cette dernière, dans les parcs, doit être conforme à des normes prévues à cet effet.

En collaboration avec la Direction de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada, on devrait établir, dans des parcs nationaux choisis, des sites de surveillance servant à contrôler la qualité de l'air dans les grandes écozones du pays. Le coût des instruments et les frais d'exploitation varieraient, mais les paramètres de base devraient inclure la visibilité, les substances particulaires, les polluants organiques et les conditions météorologiques.

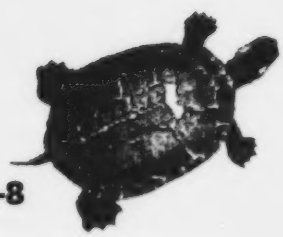
RECOMMANDATIONS

6-4. Nous recommandons que Parcs Canada intègre la surveillance au cadre d'imputabilité en matière de gestion. Nous recommandons plus précisément que :

- Parcs Canada reconnaisse explicitement la surveillance comme outil de gestion adaptative;
- l'absence d'un ensemble complet d'indicateurs ou l'incapacité de mesurer des indicateurs précis (en raison des méthodes ou des coûts) ne soient pas considérés comme des excuses valables pour reporter la surveillance. Tous les parcs devraient commencer dès maintenant à faire rapport sur au moins certains des indicateurs d'intégrité écologique;
- à tous les échelons de Parcs Canada, l'imputabilité soit reliée à la mise en œuvre d'un programme de surveillance et aux résultats de ce programme.

6-5. Nous recommandons que Parcs Canada développe davantage le programme de surveillance et d'évaluation écologiques dans les parcs nationaux. Plus précisément, nous recommandons les mesures suivantes :

- nommer un coordonnateur national, à temps plein, de la surveillance de l'intégrité écologique chargé d'aider et de guider les parcs tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de surveillance (figure 4-1). Ses fonctions doivent comprendre la préparation d'un répertoire de protocoles à l'intention des divers parcs, et l'élaboration de protocoles sur mesure pour chacun des parcs, au besoin;
- dans chacun des parcs, revoir et évaluer les programmes de surveillance en vigueur, en fonction du cadre de surveillance national, afin de déterminer les projets de surveillance en cours qui correspondent au cadre, et déterminer ceux qui ne le sont pas;
- fonder les programmes de surveillance sur l'hypothèse que les éléments soumis à la surveillance évolueront en raison des facteurs de stress;
- restructurer le cadre de surveillance écologique actuel en fonction du modèle des principes, critères, indicateurs et objectifs;
- acquérir une vision claire des indicateurs d'intégrité écologique qui peuvent être regroupés pour la reddition de compte à l'échelle nationale et de ceux qui sont propres à un parc donné. Concevoir des mécanismes correspondants pour mesurer et regrouper ces indicateurs;
- intégrer à la surveillance les techniques quantitatives et qualitatives qui cadrent le mieux avec la mesure des indicateurs;
- élaborer des méthodes précises permettant d'intégrer les connaissances traditionnelles et les connaissances scientifiques en vue d'assurer que les programmes de surveillance soient exhaustifs;
- concevoir simultanément les protocoles de surveillance et les stratégies d'extraction et de gestion des données;
- assurer que tous les protocoles de surveillance et que la conception du programme de base sont soumis à un examen externe par des pairs.



6-6. Nous recommandons que Parcs Canada appuie les projets de surveillance permanents à l'échelle régionale et nationale en assurant la surveillance des données à l'échelle des parcs de la façon suivante :

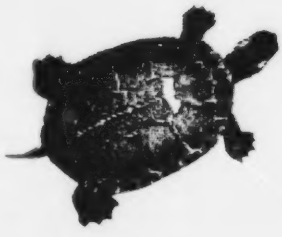
- créer une enveloppe de 3,9 millions de dollars par an qui sera affectée à la surveillance de l'intégrité écologique pour permettre aux parcs d'élaborer leurs programmes de surveillance essentielle; les fonds affectés varieront d'un parc à l'autre, mais sont fondés sur des coûts moyens de 100 000 $ annuellement pour chaque parc;
- collaborer avec d'autres ministères et organismes, l'industrie, les universités, les organisations non gouvernementales, les peuples autochtones, les visiteurs et les groupes communautaires pour la cueillette des données et la reddition de compte. Concevoir, lorsque cela est possible et réalisable, des protocoles de surveillance qui seront mis en œuvre de part et d'autre des limites des parcs et prendront ces limites en considération;
- établir une bibliothèque de référence sur les protocoles et niveaux de performance pour les parcs à l'intérieur de leur écorégion et d'une région à l'autre. Coordonner l'élaboration de protocoles de mesure et de contrôles avec les autres programmes de surveillance locaux et régionaux, y compris les rapports provinciaux et fédéraux sur l'état de l'environnement et les rapports locaux, régionaux et nationaux sur l'état des forêts (par exemple, les projets de critères et indicateurs pour les forêts modèles).

6-7. Rectifier l'absence d'un programme de surveillance de la qualité de l'air en constituant un réseau de six postes de surveillance dans les parcs nationaux, et ce, en collaboration avec la Direction de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada.

Dans le cas des sites où il n'existe aucun instrument, le coût de l'établissement d'un poste de surveillance de base serait de 200 000 $. Les frais d'exploitation annuels totaliseraient environ 150 000 $, incluant la main-d'œuvre. Le coût total du programme s'établirait à 1,2 million de dollars pour sa mise en œuvre et à 1,2 million de dollars par an pour son exploitation. Si les frais d'exploitation étaient partagés avec la Direction de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada, la part de Parcs Canada s'élèverait à 600 000 $ pour la mise en œuvre du programme et à 600 000 $ annuellement pour son exploitation.

Production de rapports nationaux et à l'échelle des parcs

À l'heure actuelle, l'état de l'intégrité écologique de chacun des parcs nationaux est présenté dans le Rapport national sur l'état des parcs. Ce rapport est produit à l'aide des données sur la surveillance à l'échelle nationale et par l'entremise d'un questionnaire qui n'a aucun lien avec les programmes de surveillance à l'échelle des parcs. Bien qu'un nouveau cadre visant à orienter les programmes de surveillance ait été conçu, des liens explicites entre les rapports à l'échelle des parcs et à l'échelle nationale et les incidences sur les méthodes de mesure n'ont pas été déterminés (chapitre 3).



Absence de liens entre la surveillance et la production de rapports

La Commission a observé ce qui suit au sujet du Rapport national sur l'état des parcs :

- le rapport représente une amélioration considérable comparativement aux mécanismes d'imputabilité antérieurs en matière d'intégrité écologique. Il doit cependant se fonder sur des mesures plus concrètes et sur les résultats de la surveillance dans les parcs;
- la loi exige la production de rapports sur l'état des parcs seulement pour renseigner sur l'état de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, mais ces rapports servent maintenant de mécanisme d'information sur toutes les activités de Parcs Canada.

Bien qu'un mécanisme d'intégration soit souhaitable, le fait de traiter le rapport sur l'état des parcs comme un outil global de reddition de compte pourrait diluer l'emphase donnée à l'état de l'intégrité écologique;

- aucune donnée n'est recueillie officiellement en vue de la production du rapport sur l'état des parcs. La collecte de données est perçue comme une activité supplémentaire et la plupart des efforts à ce titre ne sont ni rigoureux, ni comparables.

Comme nous l'avons défini dans le chapitre 3, la surveillance, l'évaluation et la rétroaction sont des éléments essentiels de la planification et cadrent avec le processus de gestion adaptative, mais ces aspects de la planification des parcs sont actuellement négligés. La mise en place d'un système de surveillance rigoureux visant expressément la production d'un rapport sur l'état de chaque parc et l'évaluation des résultats présentés dans le rapport devrait contribuer à pallier à l'absence de mécanismes de rétroaction dans le système de planification des parcs.

Comme nous le mentionnons dans le chapitre 10, la production de ces rapports spécifiques à chaque parc aidera à réitérer auprès du personnel du parc et du publique, que la protection de l'intégrité écologique est la priorité des parcs nationaux.

La Commission tient à souligner que la direction de l'inventaire et de la surveillance U.S. National Park Service produit annuellement un rapport semblable au Rapport national sur l'état des parcs publié par Parcs Canada. Les parcs mis en évidence dans le rapport américain sont choisis pour représenter diverses régions. Le rapport fournit un compte-rendu global de la surveillance et de l'état des ressources naturelles dans 13 Unités du service des parcs qui ont recours à un prototype de surveillance écologique à long terme, dans le cadre du programme d'inventaire et de surveillance. On y décrit également les aspects du programme d'inventaire et de surveillance qui concernent la gestion des données et la formation. Contrairement à Parcs Canada, le U.S. National Park Service dispose d'un programme de surveillance national permettant de coordonner l'inventaire et la surveillance et prévoyant des services d'aide technique et de formation.

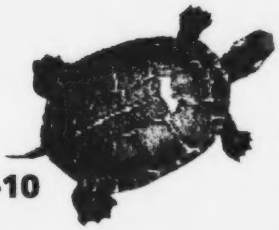
Rapport sur l'état de l'écosystème de la grande région de Fundy

Le rapport sur l'état de l'écosystème de la grande région de Fundy est l'un des trois seuls exemples, au sein de Parcs Canada, d'une évaluation exhaustive de l'état d'un parc national et son grand écosystème. Les auteurs du rapport se sont penchés sur une variété d'indicateurs de l'intégrité écologique; leurs conclusions sont fondées sur les résultats de plus de 30 projets de recherche et sur les efforts d'un vaste réseau de chercheurs.

D'après le rapport, l'activité humaine a des répercussions considérables sur l'écosystème de la grande région de Fundy, parmi lesquelles la dégradation manifeste de l'intégrité écologique. Fait plus important, les tendances indiquent que cette dégradation se poursuit au fur et à mesure que s'intensifie l'utilisation du territoire. Certains impacts sur l'écosystème sont tragiques :

- on trouve peu d'espèces de poissons indigènes dans les rivières en raison de facteurs prenant leur origine tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parc;
- on constate la réduction considérable des groupements forestiers plus âgés et on met en doute la viabilité des espèces vulnérables. Les autres groupements forestiers sont très fragmentés par des routes, des coupes à blanc et des plantations;
- on constate la perte de 14 espèces de vertébrés, d'une espèce d'invertébrés et de 20 plantes;
- un changement profond s'est produit dans la structure des communautés et l'aire de répartition de plusieurs types de communautés a diminué;
- l'exploitation forestière représente actuellement le principal stress sur l'écosystème de la grande région de Fundy; par le passé, la chasse, le piégeage et le défrichement à des fins agricoles ont également été à l'origine de stress considérables.

C'est uniquement grâce à la collaboration d'un grand nombre de chercheurs du gouvernement, des universités et du secteur privé que la préparation du rapport sur l'état de l'écosystème de la grande région de Fundy a été rendue possible. Parcs Canada ne dispose pas des ressources nécessaires à la production d'un autre rapport de même nature.



RECOMMANDATIONS

6-8. Nous recommandons que Parcs Canada établisse, pour chacun des parcs, un rapport récurrent de surveillance de l'état de son intégrité écologique. Voir à titre d'exemple le rapport sur l'état de l'écosystème de la grande région de Fundy ou le rapport sur le parc national des Lacs-Waterton (*State of the Crown of the Continent Report*). Tel qu'il a été défini dans la recommandation 3-3, ces rapports devraient être rédigés tous les cinq ans, avant la revue des plans directeurs. En outre, ils devraient être soumis à un examen ou une vérification par des tiers et être mis à la disposition du public, dans le cadre d'un processus d'information annuel. En se fondant sur ce rapport, le plan directeur du parc révisé devrait renfermer des solutions, sous formes d'orientations et de mesures de gestion, en réponse à l'état de l'intégrité écologique du parc (chapitre 3).

Le rapport sur l'état d'un parc donné devrait comprendre ce qui suit :

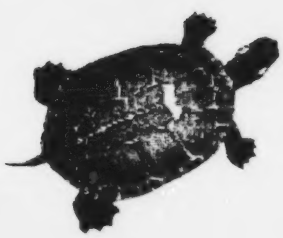
- une description du fonctionnement de l'écosystème et une liste de ses processus clés;
- une description de l'état actuel de l'écosystème et des stress qu'il subit;
- un résumé des changements que les principaux indicateurs ont subis au fil du temps;
- un aperçu de l'état de l'écosystème régional, y compris des précisions sur les facteurs de stress régionaux les plus importants;
- les résultats des pratiques de gestion antérieures;
- une prévision de l'état de l'écosystème dans le futur, si les pratiques de gestion ne sont pas modifiées;
- un projet de système de zonage des parcs fondé sur la sensibilité des ressources;
- les éléments de réponse devant figurer dans le plan directeur.

6-9 . Nous recommandons que Parcs Canada continue de produire le *Rapport national sur l'état des parcs*, en apportant les changements suivants. La ministre devrait réitérer que l'objectif principal du rapport sur l'état des parcs est de renseigner sur l'intégrité écologique, peu importe si celui-ci englobe d'autres renseignements. En outre, le *Rapport sur l'état des parcs* devrait être :

- examiné et vérifié par des scientifiques indépendants;
- examiné par le Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes.

6-10. Nous recommandons que Parcs Canada élabore une démarche officielle et rigoureuse de cueillette des données pour les rapports sur l'état des parcs. Plus précisément, nous recommandons que Parcs Canada :

- définisse les liens entre la surveillance à l'échelle des parcs et la surveillance à l'échelle nationale;
- élabore des méthodes et des protocoles communs qui conviennent pour chacun des parcs sur le plan écologique, mais dont les données peuvent être regroupées pour la production du rapport national;
- crée une base de données pour le Rapport national sur l'état des parcs;
- affecte au Bureau national des ressources humaines chargées de constituer une base de données pour les rapports sur l'état des parcs.



Gestion des données et de l'information

« Une base intégrée des données relatives aux ressources naturelles doit être créée et tenue à jour pour chaque parc national, de concert avec les recherches et la surveillance écologique, et servir à la protection et à la conservation des écosystèmes des parcs et à la préparation du rapport au Parlement sur l'état des parcs. »

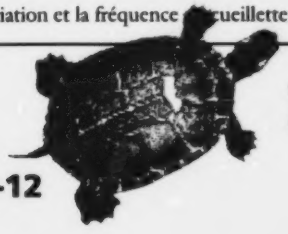
Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994) p. 35

On constate, au sein de Parcs Canada, une certaine confusion au sujet de la distinction *à faire entre les données et l'information.* L'information représente les connaissances acquises par l'analyse des données. Il faut définir précisément l'information requise avant de procéder à la cueillette des données, ce qui est rarement le cas. La gestion des données et l'archivage des documents dans les parcs nationaux laissent beaucoup à désirer. La préservation de données précieuses est négligée et les données ne sont pas traitées comme un actif.

Parcs Canada reconnaît qu'il est nécessaire de disposer de données et d'information appropriées à l'appui de la conservation des écosystèmes et, par conséquent, a considérablement investi dans le recensement et la recherche au cours des vingt dernières années. Malheureusement, le besoin de préserver les données recueillies et de les rendre accessibles n'a pas retenu la même attention à l'échelle nationale. Citons, par exemple, le *Processus de gestion des ressources naturelles*, selon lequel il faut mettre à jour les données sur les parcs, sans toutefois fournir de directives sur la façon de traiter les données périmées.

Besoins en information et cueillette de données : parc national Jasper

Au moment de repenser son programme d'information géographique, le parc national Jasper a effectué d'abord une analyse en bonne et due forme de ses besoins fondamentaux en information, plutôt que de poser la question plus usuelle, soit « quelles données faut-il recueillir ? ». L'étude du parc national Jasper a duré une année; en règle générale, les chercheurs travaillaient en collaboration avec les gestionnaires de parc pour aider à cerner les besoins en information. Au total, 60 catégories d'information ont été identifiées. Une fois les besoins en information connus, il était relativement facile de déterminer quelles données étaient requises. En outre, il était facile de répondre aux principales questions concernant les niveaux acceptables de variation et la fréquence de cueillette des données.



À l'échelle régionale, des efforts considérables ont été déployés pour élaborer des plans de gestion des données. Le plan de gestion des données sur les ressources écologiques et du patrimoine (*Ecological Heritage Resource Data Management Plan*) pour les parcs du nord du Canada (Blyth, 1998) et le Système de gestion de l'information scientifique sur les écosystèmes (*Ecosystem Science Information Management System*) pour le parc national Kejimkujik (Drysdale et O'Grady, 1999) en sont d'excellents exemples.

Pour comprendre l'intégrité écologique, il faut comprendre comment l'écosystème évolue dans le temps. Des méthodes telles que les études sur le pollen ou sur les anneaux de croissance des arbres peuvent aider à reconstituer une image du passé, mais les données historiques demeurent la source la plus fiable pour étudier l'évolution d'un écosystème. Parcs Canada confond souvent gestion des données et systèmes d'archivage d'une part, et matériel et logiciels de soutien, d'autre part. Les outils tels que les systèmes d'information géographique ne peuvent en soi assurer la persistance des ensembles de données.

Information et données ne sont pas synonymes

L'information provient de l'analyse de données. Pour la plupart, les efforts de Parcs Canada ont été concentrés sur la gestion des données plutôt que sur la gestion de l'information. Une analyse des besoins en information devrait être effectuée avant que les besoins en données soient déterminés. Cette analyse devrait faire appel à tous les utilisateurs d'information écologique et devrait répondre aux questions fondamentales suivantes :

- quel type d'information est requis pour comprendre les parcs ou prendre des décisions à leur sujet?
- dans quelle mesure l'information doit-elle être exacte?
- dans quelle mesure l'information doit-elle être à jour?
- quelles échelles de précision d'information sont acceptables?
- quel est le format le plus utile (cartes, rapports, bases de données)?

Des données se perdent

La Commission a appris que la moitié de toutes les études réalisées dans les parcs nationaux ont été perdues en raison d'une gestion médiocre des données. Encore aujourd'hui, des disquettes remplies de données dorment dans les tiroirs. Rares sont les exemples de catalogues d'information sur les données ou autres documents et les mécanismes de sauvegarde ou d'archivage de l'information numérique. La gestion médiocre des données a entraîné la perte d'information qui ont coûté des millions de dollars à recueillir. Cette situation est totalement inacceptable, tant en ce qui concerne l'utilisation des deniers publics que la gestion judicieuse des données scientifiques.

> « Dans les parcs, tout le monde utilise des données, mais rares sont les personnes disposées à en assurer la gestion ou la mise à jour. Des données parmi les plus précieuses sont perdues tous les jours. Il faut modifier la perception selon laquelle la gestion des données est utile mais pas indispensable et faire en sorte qu'elle soit considérée comme un élément essentiel du maintien à long terme de l'intégrité écologique des parcs. »
>
> « À mon avis, en ce qui concerne l'aspect scientifique, la gestion des données, ou plutôt son absence, est le principal problème... Tout le monde s'entend sur l'importance de la question, mais très peu de parcs disposent d'une base de données biologiques documentée. Certains parcs possèdent un système d'information géographique actif et jugent que c'est un outil suffisant pour la gestion des données. »
>
> Commentaires soumis à la Commission

La gestion des documents écrits laisse elle aussi à désirer. Le désordre règne dans les bibliothèques des parcs. La rationalisation des effectifs de Parcs Canada au cours des cinq dernières années a entraîné des ravages dans les bibliothèques. Nous avons appris que dans certaines bibliothèques, des centaines de rapports originaux étaient rangés dans des boîtes puis entreposés dans des locaux humides. La collection de documents du Centre national de documentation est incomplète en raison du manque de collaboration de la part des Unités de gestion.

Certains centres de documentation de parc possèdent des ressources nombreuses et bien organisées, d'autres sont plus ou moins en désordre.
J.Pleau/Parcs Canada

Partage des données

Un des principes de la gestion axée sur l'écosystème est la capacité de partager des données avec les autorités des territoires voisins ou avec d'autres partenaires préoccupés par des questions liées à la gestion de l'écosystème régionale. Parcs Canada a adopté certaines mesures visant le partage des données, mais elles n'ont pas été mises en œuvre uniformément dans l'ensemble du réseau. Certains parcs sont parvenus à partager l'information à l'échelle du grand écosystème. Parcs Canada devra collaborer avec ses partenaires des provinces, du pays et de l'étranger, et doit par conséquent rehausser sa capacité de partager des données.

Des lignes directrices et normes de gestion des données qui laissent à désirer

Pour que la gestion des données soit efficace, il faut disposer de procédures, de pratiques et de normes appropriées. La Commission a noté ce qui suit :

- il y a absence de coordination à l'échelle nationale, ce qui entraîne un dédoublement des efforts dans les régions;
- il y a absence de directives ou de normes nationales pour orienter la gestion des données;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de gestion des données sont souvent remises à plus tard, à l'échelle des parcs, en raison de besoins plus pressants d'analyse des données. On constate une perte de données en raison du manque de temps nécessaire à l'archivage.

La gestion axée sur l'écosystème à l'échelle du grand écosystème d'un parc exige le regroupement des bases de données écologiques régionales. C'est une tâche plus difficile qu'il en paraît à première vue. Le partage des données est souvent une course à obstacles, même quand il s'agit de partager entre deux organismes fédéraux. En Amérique du Nord, la création de Centres de données sur la conservation a marqué une étape importante dans la gestion des données régionales. On compte actuellement six Centres de données sur la conservation au Canada, qui possèdent une expérience considérable de l'établissement de normes et de la gestion des données sur la conservation. Parcs Canada peut en apprendre beaucoup de ces organisations.

« Depuis quelques années, les parcs et les Centres de services ont produit des rapports sans se soucier de l'existence du Centre de ressources et de son mandat, soit de renseigner les utilisateurs. Il n'est pas rare qu'en l'espace de quelques années, le Centre des ressources soit le seul endroit où l'on peut trouver un exemplaire d'un rapport quelconque. »

Commentaire soumis à la Commission

En outre, des efforts soutenus sont déployés pour créer un réseau national de ressources sur la biodiversité. Il s'agirait d'un partenariat réunissant les gouvernements, les universités, l'industrie et des organisations non gouvernementales qui verrait à la création d'un centre d'information et de distribution indépendant pour l'ensemble des données sur la biodiversité. Ce réseau serait formé d'une série de nœuds reliés par Internet permettant d'avoir accès à des données de toutes sortes sur la biodiversité. Un partenariat avec un tel réseau s'impose pour Parcs Canada et aiderait le Canada à respecter ses engagements en vertu de la Convention sur la biodiversité.

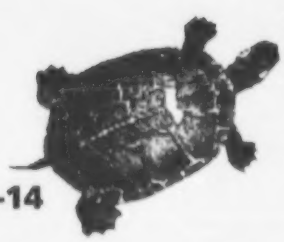
RECOMMANDATIONS

6-11. À la lumière du fait que les données et l'information diffèrent, nous recommandons que Parcs Canada définisse formellement l'information requise à des fins de gestion avant de mettre en œuvre un programme de cueillette de données. Parcs Canada devrait aussi définir formellement les besoins en information en se renseignant sur les besoins des utilisateurs, sur le niveau de précision requis, sur la mesure dans laquelle l'information doit être à jour et sur les échelles requises. Il faudrait effectuer l'analyse des besoins en information dans chaque parc à l'aide du modèle établi dans le parc national Jasper (Thomlinson, 1997).

6-12. Nous recommandons que Parcs Canada établisse un système d'archivage et de gestion des données à l'échelle du réseau des parcs nationaux. Cette démarche pourrait comprendre les étapes suivantes :

- établir des lignes directrices et des normes visant à assurer la conservation à long terme des données et des documents et leur récupération facile par tous les utilisateurs éventuels;
- établir des lignes directrices et des normes nationales sur les services d'archives et pour la description des métadonnées de toutes les bases de données;
- assurer que des copies de tous les documents liés à la gestion des parcs et à la conservation des écosystèmes sont déposées au Centre national de documentation de Parcs Canada. Créer un registre national des données qui servirait de complément au Centre de documentation;
- chaque parc devrait s'assurer que les données de recherche et les rapports produits à l'interne ou confiés en sous-traitance sont déposés au Centre national de documentation de Parcs Canada et dans les centres de services régionaux. Établir des lignes directrices pour le dépôt des spécimens nationaux aux institutions pertinentes.

6-13. Nous recommandons que Parcs Canada confie aux directeurs d'Unité de gestion la responsabilité d'assurer la protection des données écologiques et des documents connexes; évalue, dans le cadre de vérifications régulières, l'état des bases de données écologiques et des documents connexes. Dans un premier temps, Parcs Canada devrait demander à Statistique Canada d'effectuer une vérification des mécanismes de gestion et de stockage des données.



6-14. Nous recommandons que Parcs Canada présente des renseignements sur l'état des bases de données écologiques dans les parcs nationaux pour publication dans les rapports sur l'état des parcs (national et à l'échelle des parcs).

6-15. Nous recommandons que, dan tous les parcs nationaux, Parcs Canada conçoive des plans de gestion des données afin d'organiser celles-ci, de les protéger et de les rendre accessibles. Il faudrait considérer ces plans comme un produit fondamental du programme de conservation de l'écosystème, tandis que les plans directeurs d'un parc devraient inclure la stratégie de gestion des données de ce parc.

6-16. Nous recommandons que Parcs Canada affecte des professionnels chargés de l'information géographique dans chacun des parcs nationaux afin d'assurer la tenue d'une base de données de qualité et de permettre au public d'y avoir accès. Ces gestionnaires de données devraient travailler en étroite collaboration avec les partenaires externes dans les Centres régionaux de données sur la conservation.

6-17. Nous recommandons que Parcs Canada investisse dans le Réseau canadien de centres de données sur la conservation, sous forme de financement direct, en :

- investissant dans les Centres de données sur la conservation ou en s'y associant. Parcs Canada pourrait assurer la normalisation des données sur la conservation au Canada et s'assurer qu'elles sont accessibles. Parcs Canada pourrait aussi participer à la normalisation des données géographiques sur la conservation (coût estimé à 300 000 $ par an, soit 50 000 $ par centre);
- participer à la mise sur pied de Centres de données sur la conservation au Yukon, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, sous forme de financement et de conseils spécialisés. À long terme, de telles bases de données régionales seront un atout très précieux pour Parcs Canada (coût estimé à 150 000 $ par an, soit 50 000 $ par centre).

6-18. Nous recommandons que Parcs Canada rende certaines de ses bases de données accessibles au public dans Internet, en vue d'assurer le maintien des normes sur les données et de permettre aux chercheurs de réaliser des analyses supplémentaires dont Parcs Canada pourrait profiter.

6-19. Nous recommandons que Parcs Canada rehausse sa capacité de gestion et de partage d'information au Bureau national, dans les Centres de services et dans les parcs nationaux, de sorte que Parcs Canada puisse partager des données et de l'information verticalement, à l'intérieur de l'organisation, et horizontalement, avec ses partenaires de l'extérieur, comme suit :

- le Bureau national doit disposer de cette capacité accrue pour partager de l'information avec d'autres ministères fédéraux et des organismes internationaux ainsi que pour fournir de l'information sur des questions d'intégrité écologique nationale aux Centres de services et aux parcs nationaux;
- les Centres de services ont besoin de cette capacité accrue pour partager de l'information avec les organismes provinciaux de gestion de l'écosystème, les organisations non gouvernementales et les organisations privées, et pour appuyer la gestion et l'analyse des données dans les parcs nationaux;
- les parcs nationaux ont besoin de cette capacité pour partager de l'information avec leurs partenaires à l'échelle du grand écosystème et pour transmettre de l'information critique à l'ensemble du réseau de Parcs Canada.

6-20. Nous recommandons que Parcs Canada participe activement, à titre de partenaire, aux initiatives nationales visant à créer un réseau de ressources sur la biodiversité. La participation de Parcs Canada pourrait revêtir plusieurs formes, par exemple le cataloguage de ses bases de données pour les rendre accessibles à l'échelle du réseau ou la participation à la conception de la structure du réseau afin d'assurer qu'il répond aux besoins de Parcs Canada.

SECTION D : LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES PARCS NATIONAUX

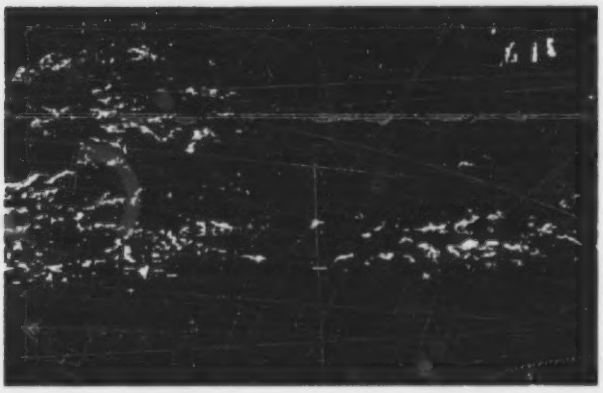
Autochtones dansant au son du tambour dans le parc national du Mont-Riding.
Parcs Canada

CHAPITRE 7 : COLLABORER AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

La présence humaine date de bien avant la création des parcs nationaux. Les connaissances traditionnelles, les us et coutumes, la culture et les valeurs des peuples autochtones étaient autrefois parties intégrantes des écosystèmes, au même titre que les cours d'eau, la végétation, le paysage et la faune. Jusqu'à récemment, le rôle de ces peuples dans le maintien des processus écologiques n'a pas été vraiment pris en considération lors de la création des parcs nationaux ni dans le développement des activités qui leur sont associées. Par conséquent, ces valeurs et connaissances sont en grande partie absentes des parcs nationaux. Cette lacune a contribué au déclin de l'intégrité écologique de nombreux parcs. Parcs Canada semble comprendre le bien-fondé d'une participation autochtone accrue dans la gestion des parcs. Toutefois, les mesures concrètes demeurent sporadiques et non ciblées, exception faite de la mise en place de modes de cogestion lors de la création récente de certains parcs.

Il ne sera possible de remédier à cette situation que si Parcs Canada et les peuples autochtones créent un climat de confiance et de respect mutuel, ouvrent la voie au dialogue et apprennent à mieux se connaître. Certaines questions comme celles relatives, par exemple, à la récolte des ressources végétales ou fauniques, à l'intérieur des limites des parcs nationaux, pourront être réglées si la confiance n'est pas mutuelle; les solutions ne pourront venir que de la réconciliation et de la compréhension.

Leçons d'histoire — de l'expulsion à la cogestion



Ancien piège à poissons construit par des Autochtones dans l'archipel Broken Group, situé dans la réserve de parc national Pacific Rim
P. Wilkinson

Dans ce rapport, par « peuples autochtones » il faut entendre les Inuit, les Métis et les Autochtones, inscrits ou non. Pour désigner les gouvernements des Autochtones inscrits, nous employons les expressions « Premières Nations » ou « gouvernements des Premières Nations », en marque de respect.

La présence d'êtres humains sur ces terres qui, au gré de l'histoire, ont fini par former le Canada, remonte à des milliers d'années. Les écosystèmes reflétaient cette présence, notamment par le biais des activités traditionnelles, de sorte que, dans une certaine mesure, le paysage aperçu par les Européens à leur arrivée était le fruit de l'activité humaine. Au cours des quelque 200 dernières années, l'être humain a cessé en grande partie d'exercer son rôle écologique traditionnel un peu partout au pays, et presque complètement dans les parcs nationaux.

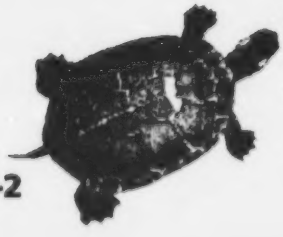
De l'avis de la Commission, l'intégrité écologique doit tenir compte des activités humaines traditionnelles; l'influence des peuples autochtones ne va nullement à l'encontre de la définition d'intégrité écologique donnée dans le premier chapitre. Ce rôle constitue en fait une composante importante de l'intégrité écologique des écosystèmes que Parcs Canada doit préserver ou restaurer.

Pendant la première moitié du siècle, pour faire place à certains parcs nationaux, les Autochtones ont été expulsés des terres qu'ils avaient jusque là occupées. Les parcs créés jusqu'en 1982 sur des terres qui avaient été cédées en vertu de traités, étaient considérés par le Canada comme des « terres publiques occupées », ce qui les soustrayait aux revendications territoriales fondées sur des droits ancestraux. Plus récemment, les parcs créés sur des terres revendiquées par les Premières Nations l'ont été à titre de « réserves de parc national », en attendant le règlement des revendications. D'autres encore ont été établis après la signature d'ententes de cogestion. À cet égard, la politique de Parcs Canada précise que « dans les zones assujetties à des droits autochtones ou à des droits découlant de traités ou de revendications territoriales globales, les modalités de création d'un parc autorisent les activités de récolte des ressources renouvelables et définissent la nature et l'ampleur de la participation des peuples autochtones à la planification et à la gestion du parc ».

Cette disposition vise à protéger les droits, actuels et futurs, négociés dans le cadre du règlement des revendications territoriales. Les parcs qui ont été créés à la suite de négociations avec les Premières Nations (comme Gwaii Haanas) ou dans le cadre de revendications territoriales globales (comme Ivvavik) prévoient explicitement la cogestion.

Au Canada, la colonisation a débuté à l'est et au sud du pays; c'est également dans ces régions que les conflits avec les peuples autochtones ont été les plus graves. Ces conflits, et les moyens utilisés pour les régler, expliquent pourquoi il est difficile pour les parcs nationaux et les peuples autochtones de se réconcilier. La création de partenariats sincères permettrait toutefois à Parcs Canada d'entreprendre, également dans ces parcs plus anciens, une gestion qui tiendrait compte des droits et responsabilités des Premières Nations, comme ce fut le cas pour Gwaii Haanas, Ivvavik, et autres.

Conformément à la politique générale du gouvernement du Canada en ce qui concerne les peuples autochtones, Parcs Canada a pris



par le passé une attitude légaliste pour tenter de solutionner ce qu'on désigne souvent par les « problèmes » autochtones. Ces dernières années, les Premières Nations se sont aussi adressées aux tribunaux pour présenter leurs revendications; de façon générale et soutenue, les décisions rendues l'ont été en faveur de la reconnaissance et de l'application de leurs droits, constitutionnels et traditionnels (annexe E). Bien que différentes questions continuent de faire l'objet de débats entre gouvernements ou d'être menées devant les tribunaux, il est possible de faire par ailleurs des progrès importants en vue d'une réconciliation avec les peuples autochtones.

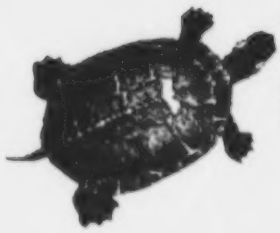
Beaucoup de chemin a d'ailleurs déjà été parcouru. Parcs Canada a reconnu l'importance des droits autochtones, de la culture de ces peuples et des considérations socio-économiques liées à la gestion de parcs nationaux. Par exemple, Parcs Canada a embauché davantage de personnes autochtones, en plus de les inviter à participer aux programmes d'interprétation et à la gestion des parcs. Cependant, puisque les relations avec les peuples autochtones dépendent des positions gouvernementales officielles à cet égard, les méthodes de travail ont plutôt tendance à opposer les parties en présence et, en l'absence d'une libre communication, il est difficile d'en arriver à des partenariats efficaces et productifs.

Reconnaissant le besoin d'améliorer ces relations, Parcs Canada a récemment créé un Secrétariat aux affaires autochtones, dont le mandat est d'aider toutes les unités à établir des liens constructifs avec les peuples autochtones.

Vision commune — l'esprit de l'intégrité écologique

Tout en maintenant les liens qui les unissent à la Terre, les peuples autochtones ont, de temps immémoriaux, toujours considéré certains endroits comme des lieux sacrés. Ils reconnaissent donc une hiérarchie des lieux et des espaces dans le temps. Aujourd'hui, alors que les Canadiens tentent de gérer les parcs nationaux de façon à en assurer pour toujours l'intégrité écologique, ils peuvent faire front commun avec les peuples autochtones afin de protéger ces lieux sacrés.

Une vision commune pour la protection de ces endroits constitue le fondement d'une relation constructive reconnaissant la présence antérieure des peuples autochtones, leurs connaissances ainsi que leur compréhension de la Terre et de ses processus. Une telle relation reconnaît aussi la contribution que les peuples autochtones peuvent apporter à la gestion des parcs et des terres avoisinantes. Citons en exemple le cas du parc national Vuntut (chapitre 3). Une vision commune est également le fondement d'alliances et de partenariats.



Une telle vision nécessite la mise en place de directives incitant les gestionnaires des parcs à nouer, avec leurs voisins autochtones, des liens fondés sur le respect mutuel et la reconnaissance de l'apport de chacune des parties en présence. Ces liens permettent d'abandonner l'attitude revendicatrice, de part et d'autre, au profit d'une collaboration axée sur le partage des responsabilités. Il est intéressant de noter qu'une proportion de 50 pour cent de la superficie actuelle de l'ensemble des parcs nationaux du Canada provient de terres mises de côté par les peuples autochtones en vue, justement, de la création de parcs. Tel que mentionné au chapitre 3, Parcs Canada doit prendre grand soin de développer cette notion d'apprentissage ainsi que celle de partage des responsabilités. Ces

notions doivent être le fondement des directives pour le perfectionnement du personnel, en vue de la mise en place de structures de collaboration.

Les Canadiens peuvent tirer des leçons de l'histoire afin de mieux orienter leur action dans l'avenir. Pour que le mandat de Parcs Canada puisse se concrétiser, il est important d'apprendre du passé, afin d'en arriver à une orientation commune et à des alliances avec les peuples autochtones. Des partenariats fructueux dans le domaine de l'intégration des connaissances et des valeurs autochtones à la gestion des parcs peuvent servir de modèles à l'ensemble des Canadiens, en vue de la mise en place d'autres partenariats ou alliances.

Établir des partenariats sincères

La notion de partenariats sincères est essentielle à l'intégration des connaissances et valeurs autochtones à la gestion des parcs. Il faut bien comprendre ce que la Commission entend par « partenariats sincères » (chapitre 9).

Les peuples autochtones croient que tout partenariat sincère doit être établi en fonction de certains principes élémentaires, conditions essentielles à de tels partenariats. Par exemple, la Nation Haudenosaunee fonde les partenariats sincères sur le « respect », « l'équité » et le « pouvoir d'agir ». Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule façon de procéder, c'est à partir de cet exemple que nous avons établi un modèle pour la création, ainsi que pour le maintien de partenariats sincères entre les peuples autochtones et Parcs Canada. Il importe surtout

Modèle de partenariat sincère des Haudenosaunee

D'après le modèle des Haudenosaunee, les conditions essentielles à l'élaboration d'un partenariat sincère sont le respect, l'équité et le pouvoir d'agir.

Le respect découle de la compréhension, de la communication, du consensus, de la médiation et de l'honneur.

• Pour bien se comprendre, les parties doivent apprendre à se connaître — ainsi, pour qu'un partenariat soit solide, il ne doit pas s'appuyer sur des hypothèses ou des mythes. Le processus d'apprentissage doit être officialisé de façon que chacune des parties écoute, comprenne et voit l'autre partenaire pour ce qu'il est en réalité.

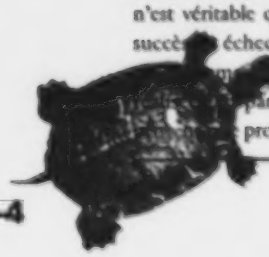
• La communication permet le transfert de renseignements pertinents au moment opportun et de la manière appropriée, afin de parvenir à une meilleure compréhension.

• Le consensus et la médiation sont les fondements même du respect. Par consensus, il ne faut pas nécessairement entendre un accord total entre les parties mais plutôt un accord raisonnable au sein de la majorité des participants.

•La médiation permet de traiter des objections de la minorité, dans le contexte d'une décision majoritaire. Ce processus peut être officiel ou informel.

En ce qui concerne l'équité, elle porte sur les ressources nécessaires au partenariat. Les outils de l'équité sont le financement, les connaissances, les réseaux d'information et d'action, le personnel et le pouvoir sociopolitique. La société canadienne perçoit l'équité presque exclusivement en termes financiers; dans les collectivités autochtones, on fait davantage de place aux connaissances, aux réseaux, aux personnes et au pouvoir. Le financement, les connaissances, les réseaux, les personnes et le pouvoir sociopolitique sont autant de questions devant être évaluées par les partenaires, qui doivent en arriver à l'adoption de valeurs communes.

Le pouvoir d'agir se rapporte à la volonté et à la possibilité de prendre certaines actions. Elle se nourrit d'efforts d'application, d'initiatives personnelles, de crédibilité, nouveaux partenariats et prise de responsabilités. Le partenariat n'est véritable qu'en présence d'un travail commun et de responsabilités mutuelles des parties. Les partenaires partagent succès et échecs, plutôt que d'en tirer une satisfaction personnelle ou de blâmer autrui. Le pouvoir d'agir élimine [illegible] idées fausses, qui cèdent alors le pas au respect; le partenariat y gagne en force. Au fil des tâches [illegible] partenariat, l'équité est de plus en plus évidente et le pouvoir d'agir croît. Les partenariats sincères ne [illegible] profiter aux parties en présence.



que les conditions et les principes sous-jacents à de tels partenariats soient bien compris et respectés des deux parties, pour en assurer le succès.

Parcs Canada compte déjà de nombreux partenariats sincères avec les peuples autochtones, dans le cadre desquels les conditions ainsi que les principes essentiels à ces partenariats ont été bien compris et mis en pratique. Dans d'autres cas, les partenariats ont échoué, parce que les principes fondamentaux ont été violés.

Les Watchmen Haida Gwaii maintiennent une longue maison à Windy Bay, sur l'île Lyell, dans la réserve de parc national Gwaii Haanas/site du patrimoine Haida.
D. Andrews/Parcs Canada

Programme des Watchmen Haida Gwaii

Le programme des Watchmen Haida Gwaii a été lancé par la Première Nation Haida dans des lieux signifiants, sur le plan culturel, de l'île Moresby-Sud; ces lieux ont été déclarés site du patrimoine Haida, à l'intérieur des limites actuelles de la réserve de parc national Gwaii Haanas.

En 1981, le conseil de la bande de Skidegate et la Nation Haida dépêchaient des bénévoles à plusieurs emplacements pour surveiller le patrimoine, naturel et culturel, qui faisait alors l'objet d'un intérêt grandissant de la part d'un nombre croissant de visiteurs. Ces bénévoles, les « Watchmen », profitaient de l'occasion pour sensibiliser les visiteurs à la culture Haida grâce à des chants, des récits, des danses et de l'information générale.

Cette région de l'île Moresby-Sud a été déclarée site du patrimoine Haida en 1985 et réserve de parc national en 1988. Une convention sans précédent avec les Gwaii Haanas, approuvée en 1993, a permis d'établir les modalités de gestion conjointe du site entre la Nation Haida et le gouvernement canadien/Parcs Canada. Le programme des Watchmen Haida Gwaii s'est poursuivi grâce au financement obtenu par voie de contrat avec Parcs Canada. L'organisation a travaillé main dans la main avec les Watchmen pour créer un plan de formation et de perfectionnement, qui est en cours. Les employés de Parcs Canada à Gwaii Haanas collaborent étroitement avec les Watchmen, assurant leur appui aux aspects spirituels et éducatifs du programme.

Activités traditionnelles de prélèvement dans les parcs nationaux : de la revendication des droits à la responsabilisation

Cette aînée fut une des premiers membres du groupe Watchmen Haida Gwaii.
Qua

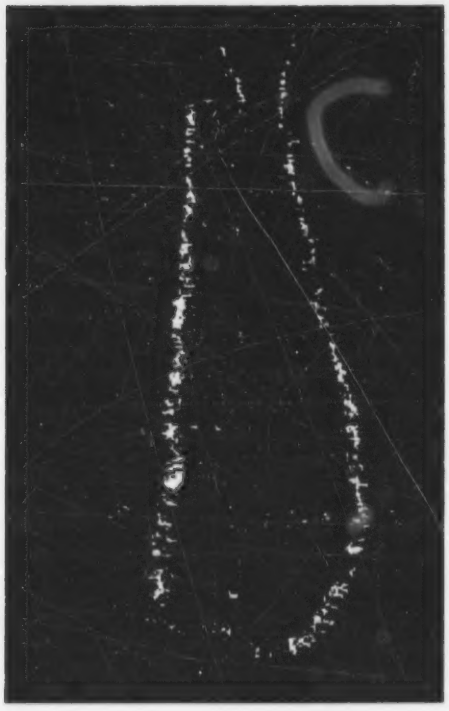
Une vision commune et des partenariats sincères aideront à faire progresser les questions associées aux droits autochtones, dans le contexte d'une responsabilité partagée à l'endroit de la Terre, notre Mère. La Commission croit comprendre que le comportement des peuples autochtones se fondent davantage sur un sens de leurs responsabilités vis-à-vis de la Terre et de tout ce qui vit, plutôt que sur les droits de l'individu. L'appareil judiciaire canadien impose à ces peuples qu'ils s'adressent aux tribunaux pour faire valoir leurs droits et éclaircir des éléments des traités signés; cependant, à l'intérieur même de leurs collectivités, la protection de la Terre est une responsabilité suprême.

Cette dépendance à l'endroit des tribunaux pour la reconnaissance de leurs droits nuit à l'établissement de pratiques judicieuses et à la reconnaissance des responsabilités, parce qu'elle s'oppose aux méthodes et coutumes ancestrales de protection du territoire. Malgré ce que bien des Canadiens peuvent en penser, les peuples autochtones disposent d'un ensemble de lois et d'interdits qui, même s'ils diffèrent de ceux qui gouvernent le reste de la population, n'en sont pas moins stricts et prévoient des sanctions sociétales équivalentes contre ceux qui les enfreindraient.

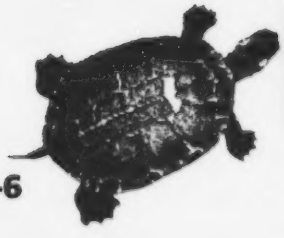
Les peuples et les gouvernements des Premières Nations ont leurs propres lois, règlements, codes et pratiques pour la protection de la Terre. Ces instruments font partie intégrante des sociétés et cultures autochtones. Les peuples autochtones ont besoin que la population canadienne (et les gouvernements du Canada) reconnaissent et appuient ces responsabilités traditionnelles ainsi que leur engagement culturel à l'égard de la conservation. Un tel soutien sera la pierre angulaire de relations de confiance et de respect, qui permettra éventuellement un retour des activités autochtones dans les parcs nationaux — notamment la récolte des ressources renouvelables, végétales et fauniques, dans un contexte traditionnel, sous l'égide d'une culture de conservation bien ancrée — avec l'accord et la compréhension de Parcs Canada et de la population canadienne.

La question de la récolte des ressources par les peuples autochtones dans les parcs nationaux du Canada prendra de l'ampleur. Récemment, les tribunaux ont aidé à définir la notion voulant que les peuples autochtones aient accès aux ressources naturelles du Canada. Cette récolte ne se limite pas aux ressources halieutiques, mais s'étend aussi aux forêts, aux produits miniers et au prélèvement pratiqué par les peuples autochtones, sur terre ou en milieu aquatique, à des fins de subsistance. Il faut reconnaître en toute confiance la valeur des règles ancestrales des peuples autochtones en la matière car elles visent, d'abord et avant tout, la conservation. Parcs Canada ne pourra aider à la réintégration de l'être humain dans les écosystèmes des parcs nationaux qu'en faisant confiance aux pratiques traditionnelles de conservation des peuples autochtones.

De concert avec les peuples autochtones, Parcs Canada devrait élaborer des programmes d'interprétation et de communication externe, où le message relatif aux utilisations autochtones et à la récolte des ressources renouvelables serait clair, mettant l'accent sur l'intégrité écologique et la culture de conservation de ces peuples. Ces derniers seraient sans doute les meilleurs communicateurs de ce message, par le biais de programmes d'interprétation et de communication externe.



Clôture à caribous installée par les Autochtones dans le parc national Vuntut
I. MacNeil/Parcs Canada



La Première Nation Champagne-Aishihik et la réserve de parc national Kluane

Au début de 1999, la Première Nation Champagne-Aishihik a tenu quatre ateliers pour savoir ce que pensaient les membres de la bande quant aux activités qui seraient appropriées à l'intérieur de la réserve de parc Kluane. Leurs chefs ont présenté ces résultats au moment de l'élaboration du plan directeur du parc.

La Première Nation Champagne-Aishihik a ainsi proposé six objectifs pour la gestion du parc :

1. réaffirmer les liens culturels avec le parc — un processus a été recommandé afin que la Première Nation Champagne-Aishihik puissent renouer avec la Terre, la flore, la faune et les sites culturels à l'intérieur des limites du parc;

2. apprendre et enseigner le patrimoine culture — les membres devraient se familiariser avec l'histoire de leur peuple dans le contexte du parc et la bande devrait produire du matériel didactique ainsi que des publications touristiques, concernant le territoire et son occupation par l'être humain, dans le parc et ses environs;

3. maintenir la flore et la faune pour le futur — les décisions relatives à la gestion des ressources naturelles du parc devraient être à la fois fondées sur les connaissances scientifiques et les connaissances traditionnelles;

4. donner de la formation et créer des emplois — ce point s'applique aux emplois saisonniers et à plein temps dans le parc;

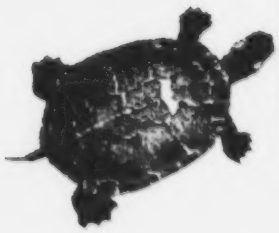
5. participer au tourisme — soutien accordé aux projets de petites entreprises portant sur le tourisme culturel, par exemple, l'enseignement de pratiques traditionnelles;

6. partager les responsabilités pour le parc — ce point vise à faire en sorte que les membres de la Première Nation Champagne-Aishihik deviennent, à part entière, des cogestionnaires du parc, en assumant en outre des responsabilités en matière de récolte des ressources fauniques renouvelables.

RECOMMANDATIONS

La Commission croit qu'il existe un désir sincère à Parcs Canada d'intégrer progressivement les valeurs et les connaissances traditionnelles autochtones à la gestion des parcs, comme en font foi la création du Secrétariat aux affaires autochtones ainsi qu'un nombre croissant de projets mis en œuvre en collaboration. Ces réalisations vont souvent à contre-courant de la politique canadienne en matière de revendications territoriales et de la tendance des Premières Nations à faire valoir leurs droits devant les tribunaux. La Commission propose donc que la politique et les mesures recommandées ci-après soient mises en œuvre sans préjudice aux positions adoptées par l'une ou l'autre des parties, ni à leurs intérêts, qui pourraient s'exprimer par des moyens légaux ou dans le cadre de revendications territoriales.

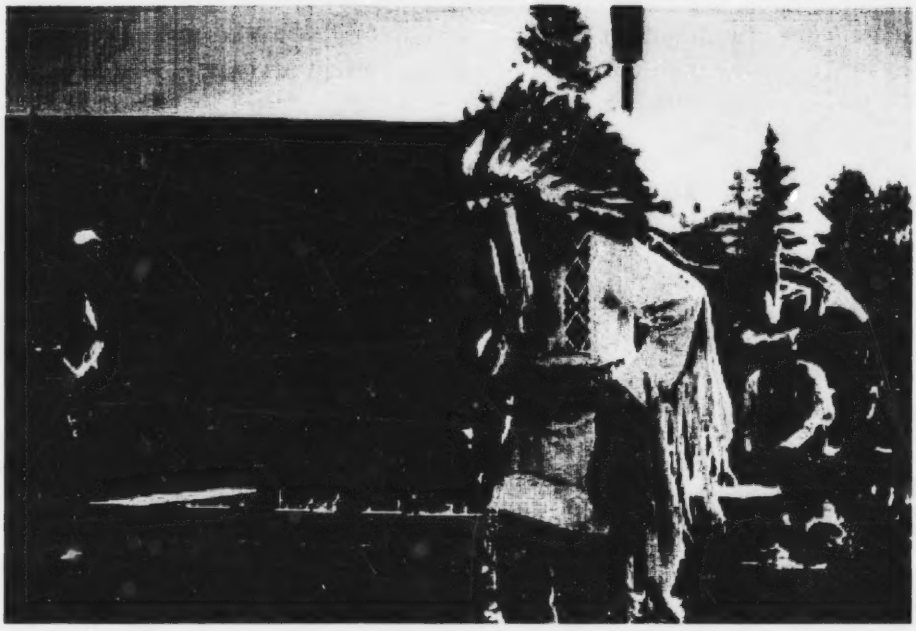
Ces recommandations sont faites dans un esprit d'amitié et de responsabilité vis-à-vis de l'intégrité écologique. Nous reconnaissons que les mesures associées à certaines d'entre elles exigent un financement considérable et un engagement à long terme. Nous croyons que Parcs Canada sera beaucoup mieux en mesure de protéger l'intégrité écologique s'il bénéficie de l'aide et du soutien des peuples autochtones.



7-1. Afin de favoriser la formation de liens, entre Parcs Canada et les peuple autochtones, fondés sur la confiance et le respect, nous recommandons que Parcs Canada amorce un processus de réconciliation.

Grâce à ce processus, Parcs Canada :

- reconnaîtra dans l'histoire des parcs nationaux et dans son interprétation, l'occupation du territoire ainsi que l'utilisation, passées et présentes, par les peuples autochtones;
- reconnaîtra aussi que la présence historique des peuples autochtones, ainsi que leur occupation et leur utilisation du milieu naturel, font partie intégrante des grands écosystèmes des parcs nationaux;
- invitera les peuples autochtones à prendre part à ses activités;
- parrainera une série de rencontres afin de lancer le processus de réconciliation, pour passer de la confrontation à la collaboration; par « parrainer », nous entendons « favoriser » ou « faciliter » et non nécessairement « organiser ». La notion de partenariat sincère peut d'abord prendre la forme de réunions respectueuses des deux parties, dans le cadre d'un processus de réconciliation mutuellement acceptable;



Un aîné Ojibway exécute une danse traditionnelle lors de l'inauguration du parc national Pukaskwa.
Parcs Canada

- reconnaîtra enfin que le processus de réconciliation offre des possibilités de collaboration à la recherche et au développement de projets.

7-2. Nous recommandons que Parcs Canada adopte une politique claire incitant à la création et au maintien de partenariats sincères avec les peuples autochtones du Canada.

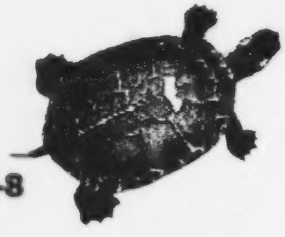
Grâce à cette politique, Parcs Canada :

- élargira son engagement vis-à-vis des peuples autochtones, en assurant au Secrétariat des affaires autochtones récemment créé les ressources requises afin de stimuler des partenariats sincères à tous les niveaux, local, régional et national (chapitre 13 pour d'autres renseignements sur le financement du Secrétariat des affaires autochtones); Parcs Canada, avec le concours des peuples autochtones, lancera des projets d'envergure nationale, régionale et locale, qui créeront un climat de collaboration;
- améliorera les relations avec les occupants historiques des terres sises à l'intérieur des limites des parcs nationaux;
- réaffirmera qu'aucun parc national ne sera créé sans la participation des Premières nations de la région.

7-3. Nous recommandons que Parcs Canada, avec la collaboration des collectivités autochtones, conçoive des projets d'éducation qui mèneront à une meilleure compréhension mutuelle et à des mesures conjointes en vue de la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux.

Grâce à ces projets d'éducation, Parcs Canada :

- donnera l'occasion au personnel des parcs d'apprendre à connaître l'histoire et la culture des peuples autochtones de leur région;
- accordera des mandats précis aux directeurs d'Unité de gestion, en plus de leur fournir des renseignements pertinents, au sujet de l'histoire autochtone de la région, ce qui leur permettra d'amorcer le dialogue avec les peuples autochtones de cette même région;

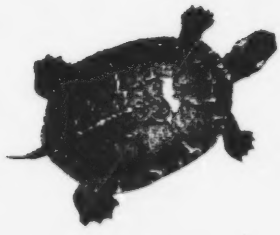


- collaborera avec les peuples autochtones à l'élaboration d'un programme de communication externe à l'intention des collectivités et des écoles autochtones ainsi que des gouvernements des Premières Nations;
- donnera aussi son appui, dans le cadre des programmes de communication externe et de sensibilisation, à la traduction, en langues autochtones, du matériel publié par les parcs, ainsi que de l'utilisation des noms autochtones pour les lieux et les espèces dont il est question dans le matériel publié ou imprimé en français, en anglais ou en d'autres langues;
- incitera, en signe de respect, à l'utilisation sur le terrain des noms autochtones pour les lieux, les plantes et les animaux;
- reconnaîtra les connaissances des peuples autochtones et l'expérience qu'ils ont acquise, en les intégrant aux efforts de conservation de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada;
- collaborera avec les peuples autochtones afin de réintégrer la récolte des ressources renouvelables dans les parcs nationaux, d'une façon mutuellement acceptable dans chaque cas, qui respecte les utilisations traditionnelles et l'objectif commun de protection de l'intégrité écologique. Dans cet esprit, on collaborera à l'établissement de zones libres de toute forme d'exploitation (chapitre 6).

7-4. Nous recommandons que Parcs Canada assure la protection des sites culturels, des lieux sacrés et des artefacts se trouvant sous sa garde.

Pour ce faire, Parcs Canada :

- rendra aux Premières Nations tous les artefacts sacrés et restes humains actuellement en sa possession, conformément aux rites et cérémonies en usage;
- négociera des ententes en vue de l'utilisation d'artefacts autochtones, dans le cadre de programmes d'éducation et d'interprétation;
- collaborera avec les peuples autochtones afin de dresser une liste protégée et privée de lieux sacrés, ce qui permettra d'en assurer une meilleure protection;
- facilitera la tenue de cérémonies et de rites constituant des témoignages culturels nécessaires aux yeux des peuples autochtones;
- habilitera les peuples des Premières Nations à raconter leur propre histoire dans les parcs, notamment par la voie d'une participation directe à la planification et à l'animation de programmes d'interprétation.

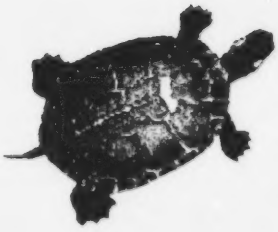


La région de la rivière White Bear, dans les monts Mealy, au Labrador, où l'on envisage de créer un parc national.
I. MacNeil/Parcs Canada

CHAPITRE 8 : LES PARCS NATIONAUX ET LE RÉSEAU CANADIEN D'AIRES PROTÉGÉES

Les parcs nationaux font aujourd'hui partie d'un réseau complexe d'aires protégées fédérales, provinciales, territoriales, municipales et des Premières Nations. Les accords de conservation de terres privées sont de plus en plus nombreux dans le sud du Canada et l'intendance privée constitue désormais une composante importante dans la conservation des aires protégées. Un réseau d'aires protégées bien conçu contribue au maintien de l'intégrité écologique du territoire. Au Canada, il n'existe pas encore de stratégie nationale sur les aires protégées pouvant intégrer la multitude des objectifs de conservation. Pour mettre en œuvre une telle stratégie, il faudrait d'abord procéder à une analyse des carences à l'échelle nationale, puis concevoir un plan de mise en œuvre coopératif.

De plus, bien que Parcs Canada s'efforce d'assurer la meilleure représentation possible des caractéristiques biophysiques de chaque région, le choix définitif des parcs à créer est souvent dicté par des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'écologie. Il est crucial pour l'établissement des parcs et autres aires protégées, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborent. Les parcs créés dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales des Premières Nations fournissent des modèles et des occasions de création et de gestion coopératives de parcs.



Divergence des méthodes de protection

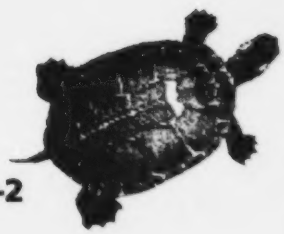
Le réseau national d'aires protégées du Canada est constitué de l'ensemble des parcs nationaux et provinciaux, des réserves de la faune, des rivières du patrimoine, des servitudes de conservation, des réserves écologiques, des aires marines de conservation, des zones spéciales d'aménagement établies dans le cadre des revendications territoriales des Premières Nations ainsi que d'une foule d'autres territoires protégés par divers mécanismes de conservation. Mais s'agit-il réellement d'un « réseau »? Répond-il aux besoins du Canada en matière de conservation de la biodiversité, des milieux sauvages, de l'intégrité écologique ou des terres et cours d'eau sacrés?

Les premiers parcs nationaux et provinciaux ont été créés au fur et à mesure que des occasions propices se présentaient. Ces terres ont été préservées pour la beauté de leurs paysages, pour la faune ou pour d'autres merveilles de la nature. Pendant la première moitié du siècle, l'ajout de parcs au réseau ne faisait pas partie d'un plan systématique et n'était certainement pas lié de façon explicite à la protection de la biodiversité. Parcs Canada a formulé dans les années 1970 une approche systématique prévoyant la désignation d'au moins un parc national dans chacune des 39 régions terrestres naturelles. D'autres provinces ont adopté des démarches semblables, mais de telles méthodes ont précédé l'adoption de la majorité des principes modernes de biologie axés sur la conservation.

Les scientifiques ne s'entendent pas encore sur l'échelle géographique pour établir des plans de réseaux. Nous ne remettons pas en question la démarche choisie par Parcs Canada pour représenter les régions naturelles par les parcs nationaux, mais nous observons que Parcs Canada doit tenir compte, pour les choix possibles de nouveaux parcs, d'autres méthodes de cartographie des régions naturelles.

Compte tenu de l'importance des rivières canadiennes en regard de la conservation et du patrimoine culturel, on a tenté, pendant les années 1970, de combler une lacune du réseau des parcs nationaux en préservant les rivières du patrimoine, à l'instar de ce que prévoit la loi américaine intitulée *National Wild and Scenic Rivers Act*. Les négociations fédérales-provinciales complexes au sujet de la juridiction sur les eaux intérieures et sur le territoire ont donné lieu à la création du programme des rivières du patrimoine canadien, dont l'objet est d'assurer la gestion conjointe des rivières afin de préserver leur état sauvage, ou leur valeur récréative ou culturelle. Bien que la désignation de « rivière du patrimoine » n'assure aucune protection en vertu de la loi (à moins que la rivière ne traverse une aire protégée), il s'agit néanmoins d'un important mécanisme de conservation.

L'idée de fonder un réseau d'aires protégées terrestres en fonction des écorégions a fait son chemin pendant les années 1980. La majorité des scientifiques définissent désormais le paysage canadien en fonction de grandes écozones, comme l'écozone des prairies ou l'écozone du bouclier boréal, qui sont à leur tour divisées en écorégions de moindre envergure. Chaque écorégion possède une topographie, un climat, une végétation et un habitat faunique qui lui sont propres. Les provinces et territoires ont adopté les écorégions pour remplacer l'ancienne classification des « régions naturelles », qui se fondait sur les grandes zones physiographiques. L'établissement d'aires protégées représentatives découlait du principe qu'un exemple de chaque écorégion permettrait de représenter l'ensemble de la variabilité en termes de topographie, de végétation et de faune et, ce faisant, pourrait contribuer à préserver la biodiversité indigène de la région.



La campagne *Espaces en danger*, lancée en 1989 par le Fonds mondial pour la nature et la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada, visait à mettre en place un réseau d'aires protégées représentatives des 486 écorégions du pays (par opposition à l'utilisation par Parcs Canada des « régions terrestres naturelles » beaucoup plus vastes). Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont adhéré aux principes de la campagne, ce qui pourrait être considéré comme une composante d'une stratégie nationale sur les aires protégées.

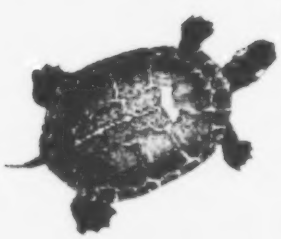
En 1992, l'objectif de la campagne *Espaces en danger* est devenu une politique gouvernementale grâce à la signature, par les trois Conseils des ministres de l'environnement, des parcs et de la faune (ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement, de la faune et des parcs) d'un « engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées ». Par le fait même, les gouvernements s'engageaient à compléter le réseau d'aires protégées terrestres au plus tard en 2000, ce qui a fait doubler la superficie des aires protégées au Canada au cours de la dernière décennie. En dépit de cette réalisation remarquable, le Canada se situe seulement au 36e rang dans le monde pour ce qui est des aires légalement protégées contre le développement industriel, après des pays tels que la Nouvelle-Zélande, le Venezuela, le Guatemala et le Chili. L'objectif prévoyant l'achèvement du réseau d'aires protégées au plus tard en l'an 2000 n'a pas été atteint.

Selon l'échelle d'analyse des écorégions utilisée par le Fonds mondial pour la nature et plusieurs provinces, environ 27 pour cent des écorégions terrestres du Canada comportent des aires protégées représentatives. Une autre tranche de 30 pour cent des écorégions jouissent d'une certaine protection. Par exemple, quelques parcs de petite superficie y sont constitués, mais ne respectent pas les critères fondamentaux de représentation des habitats. Au début de 2000, 43 pour cent des écorégions ne comportaient aucun habitat protégé (Fonds mondial pour la nature Canada, 1999).

La campagne *Espaces en danger* se fonde sur le principe voulant que toutes les instances peuvent et devraient contribuer à l'achèvement du réseau canadien d'aires protégées. Les objectifs de la campagne, dont tiennent compte les politiques des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'échelle du pays, reconnaissent également que les aires représentant des régions naturelles ou des écorégions ne constituent qu'une partie de la solution. Le paradigme moderne de la conservation propose plusieurs caractéristiques fondamentales qu'un système d'aires protégées devrait comporter:

- des zones centrales représentatives dans chaque écorégion, conçues pour être le cœur du maintien de l'intégrité écologique;
- la protection de l'habitat faunique et des populations d'espèces;
- la protection des espèces rares et en péril;
- le maintien de la connectivité écologique entre les aires protégées;
- la protection des caractéristiques et paysages naturels et culturels spéciaux;
- la gestion des utilisations humaines à l'extérieur des aires protégées de façon à préserver la biodiversité et les fonctions écosystémiques, ainsi que les paysages culturels et lieux spéciaux.

Une stratégie véritablement nationale sur les aires protégées comprendrait tous ces objectifs de conservation, auxquels les parcs nationaux contribueraient, à l'intérieur d'une mosaïque d'autres aires protégées. Dans la même veine, les aires marines de conservation nationales feraient partie d'une série d'aires protégées et de régimes de gestion dans les régions marines du Canada.



Le maintien d'espèces à grand domaine vital, par exemple les caribous, exige des méthodes novatrices de protection écosystémique.
W. Lynch/Parcs Canada

Dans le cadre de la campagne *Espaces en danger*, les aires protégées sont évaluées en fonction de leur apport à la représentation des 486 écorégions et non des 39 régions naturelles utilisées par Parcs Canada. Les 39 régions naturelles du Canada sont en général beaucoup trop vastes et variées pour qu'un seul parc national puisse les représenter adéquatement. Bien que les parcs nationaux contribuent à l'objectif général de représentativité des écorégions, le choix des aires pouvant être désigné comme parc national n'est pas axé sur ce but, et des écorégions qui devraient être représentées demeurent par conséquent privées de protection.

La plupart des instances au pays, y compris Parcs Canada, font appel à diverses méthodes pour cerner les carences qui existent à l'intérieur du réseau. L'approche de Parcs Canada consiste simplement à assurer l'établissement d'un parc national dans chaque région naturelle. Le Fonds mondial pour la nature a réalisé une analyse nationale des carences dans la représentation des écorégions, mais cette analyse se fonde sur des caractéristiques physiographiques relativement permanentes. Elle ne tient pas compte des caractéristiques plus dynamiques, par exemple les mouvements des caribous de la toundra ou des carnivores dont le domaine vital est étendu. Certaines instances, comme le Yukon, disposent d'une stratégie sur les aires protégées permettant d'évaluer les carences de représentation des écorégions, tout en prévoyant un réseau complémentaire d'aires de protection des habitats fauniques. En dépit de ces diverses stratégies adoptées à l'échelle du pays, le réseau d'aires protégées comporte de nombreuses lacunes. Citons, par exemple, les méthodes d'évaluation de la protection des troupeaux de caribous de la forêt boréale, qui migrent à travers de vastes terres protégées et non protégées.

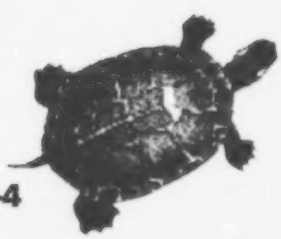
Un réseau national complet d'aires protégées qui intègre la multiplicité des objectifs de conservation n'existe pas encore. Une telle stratégie exigerait une analyse des carences à l'échelle nationale, suivie d'un plan de mise en œuvre coopératif.

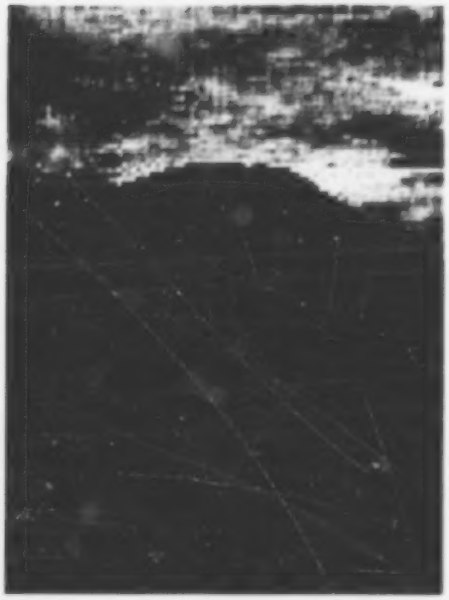
Le réseau de parcs nationaux

Le plan de réseau des parcs nationaux prévoit un processus en cinq étapes pour l'établissement de nouveaux parcs :

- déterminer les aires naturelles représentatives à l'intérieur de la région naturelle;
- choisir les zones de parc éventuel, qui portent la désignation « aires naturelles d'intérêt canadien »;
- évaluer la possibilité de réaliser le parc;
- négocier un accord visant le nouveau parc;
- établir le nouveau parc par voie législative.

Parcs Canada a proposé la réalisation d'une étude de faisabilité de la région du lac Wolf, au Yukon.
J. Peepre

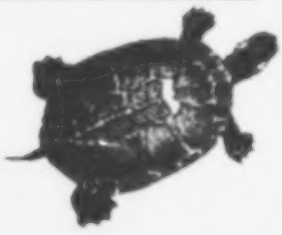




Réserve de parc national Gwaii Haanas/site du patrimoine Haida
H. Quan

En 1991, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a défini le problème comme suit : « Établir des zones protégées indépendamment de l'aménagement du territoire et du processus décisionnel régionaux ne constitue pas un moyen efficace de garantir à long terme le maintien de l'intégrité écologique de ces zones. L'expérience a montré que de façon systématique, les collectivités, les propriétaires fonciers et les développements commerciaux environnants s'installent autour des zones protégées et empiètent sur ces territoires. Il en résulte généralement une perte des valeurs propres à ces zones et une utilisation impropre des terres ».

Une vision des zones protégées pour le Canada, CCCE (1991)



Depuis les années 1980, de nombreux nouveaux parcs nationaux ont été établis dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales avec les Premières Nations. Ces accords permettent d'intégrer les objectifs de gestion des parcs et ceux des instances voisines à l'intérieur d'un territoire traditionnel. Ainsi, lorsque des accords sur des revendications territoriales sont conclus, des commissions ou des conseils mandatés à l'échelle régionale et locale interviennent directement dans la gestion des terres, et ce, à l'intérieur et à l'extérieur des limites du parc.

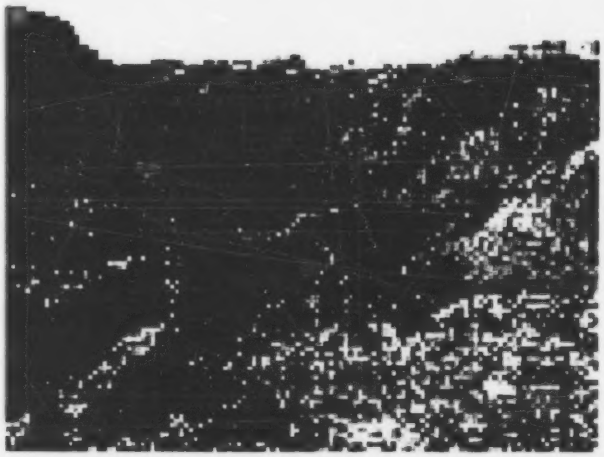
Des limites mal définies ou des accords sur les parcs conclus il y a plusieurs dizaines d'années sont à la source d'un grand nombre des enjeux actuels pour le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Sud du Canada. Bien que la science nous ait permis de mieux comprendre les facteurs influant sur l'intégrité écologique, les limites optimales des parcs nationaux continuent de faire l'objet de compromis à l'étape d'établissement des parcs, et ce, en raison de la rivalité des intérêts sur le plan économique et de l'aménagement du territoire. Les limites des parcs nationaux et les accords de gestion avec les instances voisines peuvent influer profondément sur l'intégrité écologique future du parc et de son grand écosystème. Parcs Canada tente d'établir des limites qui contribueront à maintenir l'intégrité écologique.

L'établissement de nouveaux parcs nationaux

Le gouvernement fédéral canadien s'est engagé à élargir le réseau des parcs nationaux, dans le cadre d'un ensemble d'initiatives environnementales. Les partenariats et le développement communautaire sont des éléments essentiels de ces engagements. Parcs Canada profite ainsi de l'occasion d'établir de nouveaux parcs dans le contexte de leurs grands écosystèmes, tout en accordant une importance accrue à l'intégrité écologique.

Les nouveaux parcs nationaux doivent être établis avec la collaboration des provinces et des territoires. Les provinces gèrent les terres et les ressources naturelles avant le transfert officiel au gouvernement fédéral de leur administration. Elles conservent tous les pouvoirs de gestion des terres et des ressources entourant les parcs nationaux, à la suite de l'établissement de ces derniers. Les gouvernements des Premières Nations jouent un rôle fondamental dans la négociation des nouveaux parcs à l'intérieur des territoires traditionnels.

La Commission a constaté qu'en dépit des meilleurs efforts des planificateurs des parcs, il arrive souvent que la science de la conservation n'intervienne pas de façon prépondérante dans les négociations finales au sujet des limites des nouveaux parcs ou pour établir les modalités des accords avec les juridictions voisines. Dans nombre de cas, il n'est pas certain que Parcs Canada aura la capacité de maintenir l'intégrité écologique future des nouveaux parcs nationaux en raison de compromis ayant trait à la superficie des parcs, à la configuration de leurs limites et à l'utilisation des terres adjacentes.



La région de la rivière Palmer, dans les monts Torngat, au Labrador, autre endroit où l'on envisage de créer un parc national.
I. MacNeil/ Parcs Canada

La difficulté d'établissement des limites des nouveaux parcs et de mise en place des accords de gestion conjointe à l'échelle régionale qui tiennent compte des objectifs d'intégrité écologique provient de divers facteurs, qui influent sur le processus en cinq étapes menant à l'établissement des parcs :

- il est de plus en plus difficile d'assurer l'intégrité écologique des nouveaux parcs éventuels dans les régions terrestres naturelles non encore représentées dans le Sud du Canada, en raison du degré de fragmentation du territoire, de l'urbanisation et de l'exploitation des ressources;
- Parcs Canada ne dispose pas des ressources financières lui permettant d'établir des inventaires biophysiques adéquats et d'effectuer les analyses de l'écosystème requises pour les nouveaux parcs éventuels. Parcs Canada entame donc les négociations au sujet des nouveaux parcs sans disposer des données scientifiques sur la conservation lui permettant de déterminer et de recommander les limites optimales des parcs proposés. À titre de comparaison, dans les territoires du Nord, Parcs Canada dépense dix fois plus d'argent pour identifier les ressources minérales potentielles, dans le cadre du programme d'évaluation des ressources minérales et pétrolières, que pour les travaux de base portant sur la faune, la végétation ou les écosystèmes. Les inventaires biophysiques dépendent beaucoup de ressources secondaires. Cela compromet, au moment de conclure des accords d'établissement de nouveaux parcs, l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique de Parcs Canada.

La Commission a constaté que les problèmes mis en lumière par le Vérificateur général en 1996 existent toujours aujourd'hui et pourraient en partie découler de la démarche adoptée par Parcs Canada pour établir de nouveaux parcs. Il se peut que Parcs Canada encourage d'autres instances à adopter une position défensive dès le départ, en proposant de façon trop précoce les limites d'un nouveau parc proposé, sans que les objectifs de protection de l'intégrité écologique ne soient compris à l'échelle locale. Il se peut également que Parcs Canada réduise ainsi la possibilité d'en arriver, avec la province ou le territoire visé, à une vision commune pour le grand écosystème à l'intérieur duquel un nouveau parc national pourrait s'intégrer. Les mesures de protection provisoires visant à assurer que les priorités de conservation du parc continueront de primer tout au long des négociations (par exemple, le retrait des concessions minières) sont souvent lentes, lourdes et infructueuses.

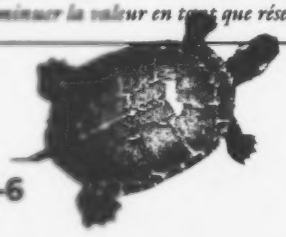
L'emplacement d'un parc national éventuel demeure vulnérable à la dégradation de l'intégrité écologique au cours du processus d'établissement du parc. Les limites des nouveaux parcs et les accords de collaboration régionaux, le cas échéant, sont modifiés pour tenir compte de la rivalité des intérêts économiques locaux et régionaux, ce qui compromet la capacité des gestionnaires de parc d'assurer le maintien de l'intégrité écologique, par la suite. Bien que toute négociation entraîne des compromis, Parcs Canada est désavantagé par l'absence de données scientifiques concluantes sur la conservation et des analyses économiques requises pour justifier les limites de parc les plus favorables. Les négociations sur l'établissement des parcs sont donc menées en fonction de ce qui est possible, seulement, où les premiers compromis deviennent parfois des positions définitives aux détriment de l'intégrité écologique future.

Rapport du vérificateur général

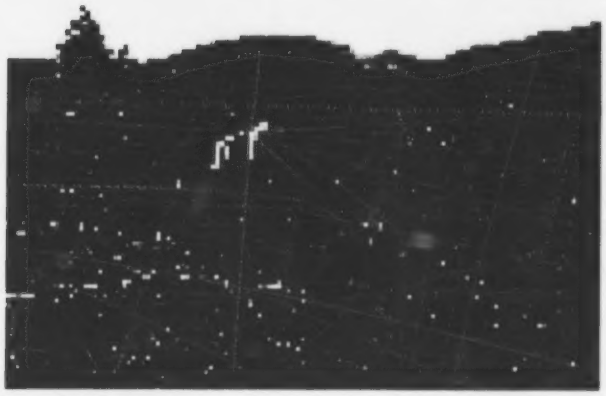
En 1996, le Vérificateur général du Canada a fait remarquer que le défaut d'obtenir des appuis au niveau provincial ou local pour un nouveau parc national signifie que les lieux en question peuvent être visés par d'autres décisions d'utilisation du territoire qui pourraient empêcher la création d'un nouveau parc national. Le rapport précise ce qui suit :

Le fait que Parcs Canada attend que les autres gouvernements et collectivités locales adoptent une attitude favorable nuit à la représentation de plusieurs régions naturelles au sein du réseau des parcs nationaux et au maintien de l'intégrité écologique.

Un certain nombre de sites potentiels sont susceptibles de servir à des activités industrielles. Nous nous demandons si ces activités ne risquent pas de nuire aux écosystèmes et aux habitats que les parcs nationaux tentent de protéger et d'en diminuer la valeur en tant que réserves sauvages.



Projet de parc national et projet de route



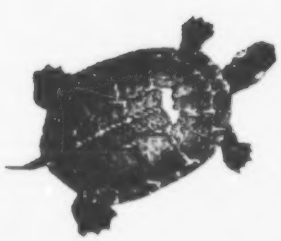
Chutes de la rivière Etagaulet, dans les monts Mealy
I. MacNeil/ Parcs Canada

La région des monts Mealy au Labrador (que les Innus appellent Akamiuapishku) est proposée, depuis les années 1970, comme parc national éventuel représentant la région boréale de la côte est. Elle fait partie d'une revendication territoriale des Innus, et ces derniers appuient l'établissement du parc en question. Bien que le gouvernement provincial se soit engagé à prendre les mesures nécessaires en vue de l'établissement du parc dans son discours du trône de 1992, l'étude de faisabilité du parc n'a pas encore été entreprise.

Dans l'intervalle, le tracé proposé pour la phase III de la route translabradorienne, dont la construction est assurée en grande partie par des fonds fédéraux, traverse l'étendue proposée pour le parc national des monts Mealy. Les Innus s'opposent fermement à ce tracé et plusieurs organisations environnementales non gouvernementales partagent cet avis. Si la route est construite à travers l'aire proposée pour le parc avant que l'étude de faisabilité ne soit achevée, il est évident que les utilisateurs des ressources auront de nouveau accès aux terres visées et aux droits légaux connexes. De plus, ces droits pourraient influer sur les négociations menées avec les Innus au sujet de la revendication territoriale.

Les scientifiques de la conservation ne participent habituellement pas aux négociations sur l'établissement d'un nouveau parc et, par conséquent, ne peuvent présenter des données à l'appui de limites de parc qui seraient fondées sur le maintien de l'intégrité écologique.

La Commission a constaté que les parcs nationaux établis dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales, comme pour le parc Ivvavik, créé aux termes de la *Convention définitive des Inuvialuit*, sont gérés de façon à tenir compte du grand écosystème entourant le parc ainsi que des intérêts des Autochtones à l'intérieur du territoire traditionnel. Dans le cas du parc Ivvavik, des comités composés de chasseurs et de trappeurs locaux, le Comité consultatif de la gestion de la faune (versant nord) du Yukon et d'autres commissions et conseils mandatés participent à l'intégration régionale du parc.



Il est méritoire que Parcs Canada se soit fixé pour objectif d'établir un parc national dans chaque région terrestre naturelle, mais cela ne suffit pas pour satisfaire les enjeux complexes de la conservation auxquels le pays est confronté. Une fois établis, les parcs nationaux doivent pouvoir fonctionner et survivre dans un ensemble d'aires protégées et de zones de conservation interreliées. Nous soutenons que le meilleur moyen de conserver l'intégrité écologique à l'intérieur des grands écosystèmes et du paysage canadien dans son ensemble consiste à établir un réseau exhaustif et interrelié d'aires protégées avec la participation de toutes les juridictions, dont Parcs Canada est un intervenant clé. En outre, il ne faudrait pas établir de nouveaux parcs nationaux sans l'entière participation et le consentement des Premières Nations.

Nous sommes préoccupés par la pratique actuelle qui consiste à réaffecter des fonds du budget d'exploitation de Parcs Canada pour les parcs existants aux fonds pour l'établissement des nouveaux parcs. Cette pratique restreint la capacité de Parcs Canada de protéger l'intégrité écologique dans les parcs existants et dans les nouveaux parcs. Nous abordons cette question plus en détail dans le chapitre 13.

Les accords d'établissement de nouveaux parcs influent sur l'intégrité écologique à long terme : réserve de parc national Pacific Rim

Coupe de bois à proximité de la réserve de parc national Pacific Rim
P. Wilkinson

La réserve de parc national Pacific Rim, en Colombie-Britannique, est un parc linéaire de superficie relativement faible bordé par la mer d'un côté, et par des aires d'aménagement forestier intensif le long de son périmètre boisé. En 1970, la réserve de parc national Pacific Rim a été établie principalement à des fins récréatives plutôt qu'à des fins de représentation de l'écosystème ou d'intégrité écologique. À l'époque, le gouvernement provincial n'était pas disposé à retrancher des terres supplémentaires destinées à la production de bois d'œuvre, ce qui a donné lieu à la mince bande de terre côtière qui constitue désormais la réserve de parc national. Aujourd'hui, sous l'effet de stress d'origine externe, ce parc est vulnérable, puisque ses limites n'ont pas été fondées sur les principes de biologie de la conservation, et qu'on n'a pas tenu compte de l'intégration régionale dans l'accord d'établissement du parc. Étant donné sa superficie réduite, le parc est davantage vulnérable aux perturbations internes découlant de l'intensification de l'activité humaine, sous forme d'utilisation à des fins touristiques et récréatives.

La réserve de parc national Pacific Rim figurait dans le *Rapport sur l'état des national parcs de 1997* parmi les parcs nationaux dont l'intégrité écologique était la plus menacée par les facteurs de stress. Le parc lui-même contribue à l'intégrité écologique de l'écosystème qui l'entoure et qui s'est lui-même détérioré, bien que les tendances plus récentes ne soient pas entièrement négatives. De nouvelles aires protégées ont été désignées dans les environs et la région de Clayoquot fait l'objet d'une demande auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en vue d'obtenir le statut de réserve mondiale de la biosphère.

En dépit de ces mesures, 37 nouveaux blocs d'exploitation forestière proposés le long des limites du parc demeurent une grande source de préoccupation publique, puisque cinq de ces blocs sont soit directement adjacents aux limites du parc, soit situés à moins de 75 mètres de ces dernières. Étant donné la petite taille du parc, toutes stratégies de gestion fondées uniquement sur les enjeux internes ne sont pas efficaces. Le parc élabore actuellement une stratégie de surveillance en tant que première étape visant à intégrer la gestion du parc à celle du grand écosystème.

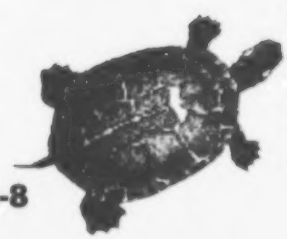
La réserve de parc national Pacific Rim fait ressortir l'importance que l'intégrité écologique et l'intégration régionale soient des critères primordiaux au moment des négociations sur les limites des parcs et des accords visant leur établissement.

RECOMMANDATIONS

8-1. Nous recommandons que la ministre sollicite la collaboration des provinces et des territoires afin d'achever, d'ici la fin de 2003, la mise en œuvre de l'engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées, appuyé par les trois Conseils des ministres de l'environnement, des parcs et de la faune en 1992. Nous recommandons également que des mesures soient prises en vue d'élaborer un plan d'ensemble pour un réseau national d'aires protégées en collaboration avec le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires.

La Commission n'a pas déterminé les coûts liés à cette recommandation, qui fait intervenir plusieurs instances.

8-2. Nous recommandons que Parcs Canada, en collaboration avec les autres instances, réalise une analyse de carences pour les aires protégées à l'échelle du pays, qui sera utilisée en vue de l'achèvement du réseau national d'aires protégées, dont les parcs nationaux sont un élément essentiel. L'analyse de carences doit se fonder sur les principes de biologie de la conservation et sur le maintien de l'intégrité écologique (recommandation 3-4).



8-3. Nous recommandons que la ministre élargisse le réseau de parcs nationaux pour assurer la représentation écologique des 39 régions naturelles, selon la définition de Parcs Canada. Nous recommandons également que la ministre assure que des fonds suffisants soient affectés à l'établissement de nouveaux parcs et que ceux-ci disposent de fonds suffisants pour la planification, l'exploitation et la gestion de l'écosystème, non au détriment des fonds affectés aux parcs existants (recommandation 13-4).

8-4. Nous recommandons que Parcs Canada négocie des ententes d'établissement de parc faisant du maintien de l'intégrité écologique la première priorité, en établissant par exemple des limites permettant l'atteinte des objectifs d'intégrité écologique. Il faut également s'assurer que des mesures de collaboration régionales sont en place à l'appui des objectifs d'intégrité écologique.

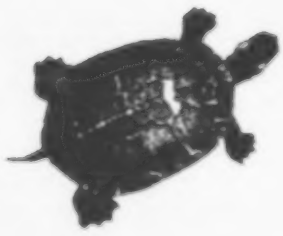
8-5. Nous recommandons que Parcs Canada rehausse le soutien local et la collaboration régionale future relativement aux parcs éventuels, par :

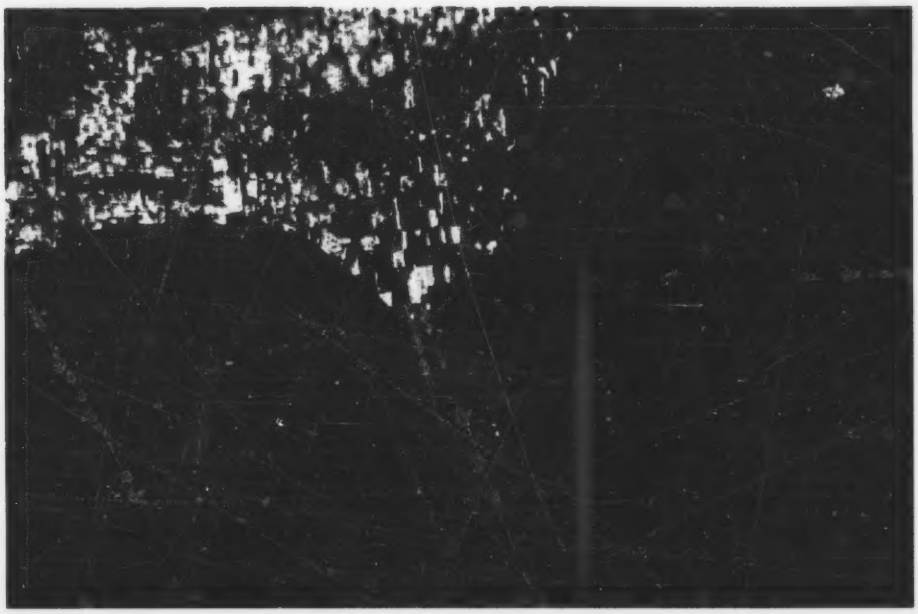
- la promotion d'une vision commune, partagée par la province ou le territoire, pour l'utilisation des terres dans le contexte du grand écosystème de parc, dans le cadre duquel un nouveau parc national jouera un rôle fondamental;
- la facilitation d'un accord sur une vision commune pour le grand écosystème et les objectifs d'intégrité écologique du parc avec les partenaires visés et le public;
- la démonstration que l'établissement d'objectifs de conservation complémentaires pour les terres avoisinantes peut aider les autres instances à s'acquitter de leur propre mandat;
- la démonstration de la façon dont le maintien de l'intégrité écologique et l'utilisation appropriée par les visiteurs affecteront positivement la diversification de l'économie locale;
- l'affectation de ressources humaines et financières supplémentaires aux Premières Nations et aux collectivités locales pour les aider à évaluer les incidences des nouveaux parcs nationaux et à en concrétiser les retombées.

8-6. Nous recommandons que Parcs Canada augmente les ressources disponibles pour réaliser des inventaires biophysiques et des analyses des écosystèmes entourant les parcs, afin d'assurer que les limites proposées sont fondées sur les meilleures données scientifiques sur la conservation (recommandations 6-2 et 13-2).

8-7. Nous recommandons que Parcs Canada nomme des scientifiques de la conservation au sein des équipes de négociation visant l'établissement des nouveaux parcs, afin qu'ils fournissent des arguments probants sur les limites prévues en fonction des critères d'intégrité écologique. Il faut s'assurer que les planificateurs des parcs et les scientifiques de la conservation ayant participé à l'établissement d'un parc prennent part à la planification préliminaire de la gestion du nouveau parc (recommandation 3-3).

8-8. Nous recommandons que Parcs Canada conclue une entente avec les provinces, les territoires et les autres ministères fédéraux afin qu'ils fassent appel à leurs pouvoirs législatifs pour faire obstacle le plus tôt possible aux activités de développement dans les parcs nationaux proposés, dans le but de préserver leur intégrité écologique au cours du processus de planification. Dans le cas de la forêt boréale, par exemple, il faut demander avec insistance aux gouvernements responsables de ne pas accorder de permis de coupe ou d'autres permis d'exploitation dans les parcs nationaux proposés sur les terres fédérales (selon la recommandation du sous-comité sénatorial sur la forêt boréale dans Réalités concurrentes : la forêt boréale en danger, 1999).





Cette image satellitaire illustre l'intensité du développement jusqu'aux limites du parc national de la Pointe Pelée, isolant ainsi le parc des écosystèmes régionaux. Parcs Canada

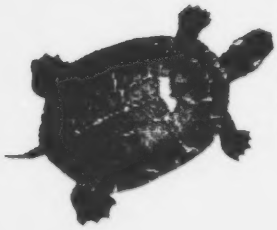
CHAPITRE 9 : DE LA PLUS PETITE « ÎLE » AU PLUS VASTE RÉSEAU

Dans une grande partie du territoire canadien, les aires protégées sont devenues des « îles écologiques » gérées isolément du reste de l'habitat naturel. De plus en plus, les parcs nationaux et les autres aires vouées à la conservation se trouvent cernés par le développement urbain, l'agriculture, l'exploitation forestière ou d'autres activités qui mettent en péril la viabilité des écosystèmes. Afin d'en maintenir l'intégrité écologique, le réseau des parcs nationaux et des autres aires protégées se doit d'être géré en fonction des écosystèmes régionaux, ce qui exige la collaboration et l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux et ceux des administrations locales, des gouvernements des Premières Nations, des propriétaires des terres adjacentes, des organisations non gouvernementales et de l'industrie.

Les parcs nationaux, des « îles écologiques »

Pendant près d'un siècle suivant l'inauguration du premier parc national à Banff, en 1885, la plupart des gens ont cru que les aires protégées échapperaient à jamais à la progression constante du développement humain. Et bon nombre d'individus en demeurent convaincus.

Pourtant, dès les années 1970, les gestionnaires de parc ont subi des pressions toujours croissantes pour que soient aménagées davantage d'installations touristiques et de loisir. À l'époque, repousser le développement dans des zones tampons situées hors des limites des parcs afin de préserver l'intégrité écologique de ces derniers allait de soi. Les progrès réalisés en sciences de la conservation ont permis de lever le voile sur un tableau plus complexe. Les limites des premiers parcs nationaux et des autres types d'aires protégées ne correspondent généralement pas à la superficie réelle des écosystèmes; les habitats essentiels de plusieurs espèces s'étendent souvent à l'extérieur des parcs, sur des terres susceptibles d'être aménagées. Il en résulte que bien des aires protégées du continent, et du monde entier, sont devenues de simples « îles » naturelles, leur intégrité écologique ayant été altérée en raison de l'utilisation des terres avoisinantes. Des études sur l'état des parcs laissent entendre que des espèces sont disparues de certaines aires protégées malgré la protection dont elles étaient censées jouir.



Il est peu probable que la biodiversité des aires protégées se maintienne si elles sont entourées d'habitats dégradés qui limitent le flux génétique, modifient les cycles des éléments nutritifs et de l'eau, et produisent des changements climatiques régionaux et mondiaux qui pourraient entraîner la disparition de ces « parcs-îlots ». Les aires protégées doivent être intégrées aux processus régionaux d'aménagement du territoire.

Parks for Life: Report of the IV World Congress on National Parks and Protected Areas (1992)

Vers la fin des années 1980, la gestion axée sur l'écosystème et la recherche du maintien de l'intégrité écologique ont intégré une perspective régionale dans la façon d'aborder la gestion des aires protégées. En 1991, le Conseil consultatif canadien de l'environnement soulignait que « les zones protégées doivent être entièrement intégrées à la planification régionale et locale de l'utilisation des terres et dans tous les processus gouvernementaux d'affectation des terres ». (CCCE, 1991)

Le Conseil a également réclamé que « les organismes chargés de la création et de la gestion des zones protégées, ainsi que de la planification des activités qui y sont associées, modifient leurs objectifs pour en arriver à un leadership, des partenariats, une souplesse et une obligation de rendre compte de plus grande importance ». Le Congrès mondial des parcs nationaux et aires protégées s'est fait l'écho de cette demande en 1992.

Aujourd'hui, les parcs nationaux constituent un élément clé de la mosaïque formée par les aires de conservation, ces parcs totalisant 40 pour cent de toutes les terres protégées au Canada. Toutefois, préserver l'intégrité écologique des parcs nationaux au moyen d'une collaboration accrue au sein des écosystèmes qui les entourent ne garantira pas la conservation des milieux sauvages ou de la biodiversité à l'échelle d'un paysage encore plus vaste. Parvenir à la conservation du territoire passe par l'emploi d'une approche exhaustive et véritablement nationale qui englobe à la fois les parcs nationaux, les réserves nationales de faune, les rivières du patrimoine, les aires protégées provinciales et territoriales, les terres protégées par les peuples autochtones, les zones de conservation privées et la gestion des terres se trouvant à l'extérieur des aires protégées.

Face à l'évidence que les aires protégées ne peuvent à elles seules suffire à conserver les espèces sauvages, des organisations environnementales non gouvernementales ont mis de l'avant de nouvelles approches faisant appel à la participation des citoyens en vue d'y parvenir, en cherchant notamment à créer des réseaux d'aires protégées, des corridors et d'autres liens à caractère écologique. Au Canada, c'est d'abord la campagne nationale « *Espaces en danger* » qui a vu le jour, en 1989, suivie de *l'Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon*, qui témoigne pour sa part d'une vision encore plus large. La conservation à cette échelle, forte de l'apport crucial des parcs nationaux, constitue le nouveau paradigme des aires protégées, de la plus petite « île » au plus vaste réseau.

De nouvelles perspectives : un corridor de conservation de Yellowstone au Yukon

L'initiative de conservation de corridor entre Yellowstone et le Yukon appartient à la nouvelle grande famille de stratégies axées sur la biodiversité, qui ont surgi en réponse aux diverses leçons apprises de la biologie de la conservation.

Cette initiative de conservation est une vision pour l'avenir de la conservation au cœur de la nature sauvage en Amérique du Nord; la vision d'un cordon d'un vert éclatant, étranger aux frontières politiques et reliant les unes aux autres les montagnes Rocheuses, Columbia et Mackenzie sur 2 900 kilomètres, de Yellowstone au Yukon.

Pour protéger la biodiversité, nous devons protéger des habitats à une échelle beaucoup plus grande que jamais personne ne l'avait imaginé auparavant. Nous devons commencer à réfléchir et à agir dans une perspective beaucoup plus étendue que jamais dans l'histoire du mouvement écologiste nord-américain.

Notre mission consiste à bâtir et à entretenir un réseau de maintien de la vie formé d'un noyau d'aires protégées et d'un ensemble de corridors interreliés permettant le déplacement de la faune. Ces aires et ces corridors seront protégés des effets de l'expansion industrielle, grâce à des zones de transition. Les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs d'[illegible] et les [illegible]cs provinciaux et territoriaux existants consolideront le réseau [illegible] nouvelles aires protégées, de même que la conservation et la re[illegible] essentielles des écosystèmes, procureront les noyaux, les corridor[illegible]ion nécessaires pour le compléter.

[illegible] contenu de la brochure de l'initiative de conservation de Yellowstone au Yukon

Pouvoir d'agir et la responsabilité à l'échelle régionale

Quelques efforts louables, encore beaucoup d'obstacles à franchir

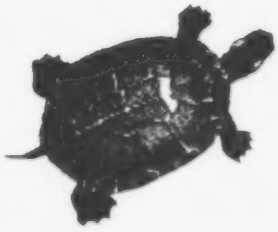
La Commission a relevé de remarquables exemples d'efforts de collaboration prometteurs, à l'échelle régionale. Un atelier de travail tenu récemment par Parcs Canada a résumé les conditions nécessaires à la réussite de l'intégration régionale comme suit :

« La réussite de l'intégration régionale dépend de la mise en commun de l'éventail complet des compétences du personnel permettant d'aborder des problèmes fondamentaux. Les connaissances et les compétences en matière de biologie, au sein des parcs, des Centres de services et du Bureau national revêtent une importance capitale; tout comme les compétences en matière d'utilisation des systèmes d'information géographique, de négociation, de diplomatie, de résolution de conflits et de communication. Des objectifs clairs, le soutien de la gestion, la volonté de travailler en commun, des plans d'action visant à ce que des choses concrètes soient faites, un personnel crédible et consciencieux spécialisé dans le domaine, une attention particulière aux résultats clés et un investissement dans des bases de données et dans la gestion de celles-ci sont nécessaires pour parvenir à une intégration régionale efficace ».

Atelier de travail des gestionnaires des Services des gardes de parc et des Secrétariats des écosystèmes (1998)

La Commission a noté que Parcs Canada était engagé dans différentes approaches d'intégration régionale:

- En périphérie du parc national de la Mauricie, la « forêt habitée » constitue une alternative à l'exploitation forestière industrielle à grande échelle exercée près de la limite du parc. Des résidents de la région assurent la gestion de la forêt et ont adopté une méthode de gestion intégrée de l'utilisation des terres; ils cherchent à faire en sorte que l'exploitation forestière soit exercée de manière à créer un équilibre durable avec la conservation, le tourisme, les loisirs et les autres utilisations possibles de la forêt. Une telle approche réduit l'impact du développement sur les terres situées à proximité des parcs;
- un authentique travail de longue haleine a été accompli à la fois dans le parc national du Mont-Riding et celui des Lacs-Waterton afin de mettre en oeuvre le concept de Réserve mondiale de la biosphère, mais les progrès ont été sérieusement freinés par le manque de soutien financier dans les deux régions;
- la forêt modèle Foothills située près du parc national Jasper, ainsi que celle des environs du parc national Fundy, sont des exemples prometteurs d'intégration régionale; des mesures permettant l'atteinte des objectifs de la forêt modèle de Fundy en matière de biodiversité sont actuellement mises en œuvre;
- les minuscules parcs nationaux des Îles-de-la-Baie-Georgienne et des Îles-du-Saint-Laurent, liens tenus et vulnérables de l'écosystème régional, collaborent effectivement avec leurs voisins. Par exemple, ils contribuent aux corridors naturels qui figurent désormais dans les plans municipaux;
- parmi les meilleurs exemples d'intégration régionale figurent les parcs nationaux du Nord, comme Ivvavik, où la gestion des parcs est partie intégrantes des Accords sur les revendications territoriales et s'exercent par des conseils de cogestion. Dans ces cas, le parc national fait partie du territoire traditionnel d'une Première Nation. L'utilisation des terres situées hors du parc, de même que les pratiques de gestion de la faune qui s'y exercent, sont supervisées par des comités de chasseurs-trappeurs, des conseils des ressources renouvelables et d'autres intervenants. La participation de la communauté et des conditions de partenariat légalement définies constituent les éléments clés de ces Accords;
- dans d'autres cas, le processus d'intégration régionale est mené à bien au moyen de relations de travail moins formelles mais néanmoins très étroites avec les provinces, les territoires, les Premières nations, les municipalités ou les propriétaires fonciers privés.



Malgré ces succès, la Commission a noté que certains gestionnaires de parc sont peu enclins à travailler en fonction des objectifs visant l'intégrité écologique au-delà des limites du parc dont ils ont la responsabilité, particulièrement lorsqu'il y a conflit dans l'utilisation des ressources ou l'aménagement du territoire ou lorsque l'on craint de possibles répercussions d'ordre politique au niveau fédéral, provincial ou territorial. La variabilité des objectifs nationaux, provinciaux ou territoriaux en matière d'utilisation des terres adjacentes rend la tâche encore plus difficile. La Commission a aussi observé que de nombreux organismes, notamment des domaines de la foresterie ou de la gestion de la faune, tendent vers une gestion axée sur l'écosystème; cependant, leurs efforts sont récents et les résultats escomptés dans les plans et les politiques se font attendre.

La Commission a constaté que ce sont généralement les débats opposant la conservation au développement qui sont la source de conflits au sujet de l'utilisation des terres adjacentes aux parcs nationaux. L'absence d'information sur la valeur économique des alternatives aux utilisations courantes mène souvent à une sous-évaluation des avantages économiques de la conservation et rend difficile de modifier les usages en faveur d'une plus grande intégrité écologique.

La Commission a entendu et observé ce qui suit :

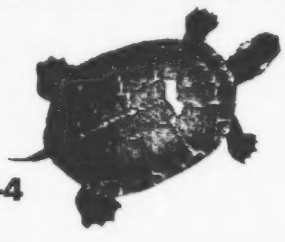
- les gestionnaires de terres gouvernementales et privées situées dans les grands écosystèmes n'ont pas de vision commune des objectifs de conservation et d'utilisation des terres, rendant ainsi plus difficile à Parcs Canada la tâche de défendre la cause de la conservation hors des limites des parcs;
- les industries cherchent à obtenir des garanties d'exploitation territoriales, l'approbation de leurs permis et des conditions favorables à l'exploitation sur les terres provinciales et territoriales adjacentes aux parcs; la cause de la conservation que défend Parcs Canada apparaît parfois comme une entrave à leurs intérêts;
- les partenaires locaux, qui dépendent souvent de bénévoles, sont privés des ressources nécessaires pour participer de manière efficace à la planification ayant trait aux écosystèmes englobant les parcs;
- il existe peu de mesures incitatives suscitant la collaboration régionale dans les grands écosystèmes, notamment l'allègement fiscal, pour récompenser les efforts de conservation des propriétaires de terres et de boisés;
- les efforts d'intégration régionaux ne sont pas soutenus par des services d'interprétation adéquats à l'extérieur des parcs;
- Parcs Canada n'a pas suffisamment de personnel spécialisé dont la formation et l'expérience portent notamment sur la consultation des collectivités et des gouvernements, et sur les relations avec ces deux groupes. Bien que bon nombre de membres du personnel actuel soient très compétents dans ces domaines, ils ne peuvent consacrer suffisamment de temps à l'intégration régionale, ayant déjà du mal à remplir leurs obligations dans le parc auquel ils sont affectés. Parcs Canada n'est cependant pas le seul organisme aux prises avec ce problème;
- un taux de roulement de personnel élevé parmi les cadres supérieurs rend plus difficile le maintien d'une collaboration avec les autorités des territoires avoisinants; de plus, un tel roulement accroît les risques d'absence d'homogénéité dans les façons d'aborder l'intégration régionale, ce qui mine la confiance du public et du personnel;

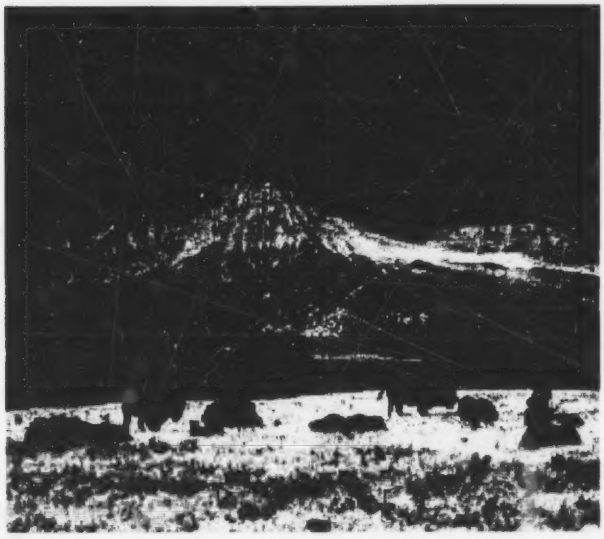
La Réserve internationale de la biosphère Waterton-Glacier

« Le programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) reconnaît les Réserves mondiales de la biosphère sur le plan international. Celles-ci favorisent l'équilibre harmonieux entre l'humain et la nature et font la preuve qu'il est possible d'y parvenir. Les Réserves de la biosphère constituent des exemples pratiques de la gestion des terres et du développement durable. Elles donnent leur appui à la recherche, à la surveillance et à l'éducation » (Traduction d'un extrait du dépliant de la Réserve internationale de la biosphère Waterton-Glacier).

La Réserve de la biosphère Waterton-Glacier est l'une des cinq Réserves mondiales de la biosphère au Canada. Les parcs nationaux des Lacs-Waterton et Glacier sont situés au coeur de cette Réserve. C'est une zone de collaboration sans limite précise qui rayonne dans tous les sens. Le parc national des Lacs-Waterton a été le premier des parcs à se voir décerner le titre de Réserve de la biosphère, en 1979. Le paysage particulier de ce parc, où les montagnes embrassent la prairie, assure à la Réserve de la biosphère Waterton-Glacier une faune et une flore qui lui sont propres et dont certains éléments sont rares ou totalement inexistants dans le reste du Canada.

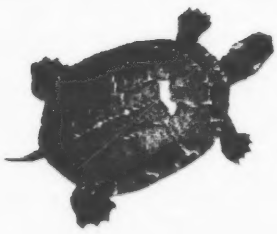
La « zone de collaboration » de la Réserve de la biosphère est l'objet de diverses utilisations comme la foresterie, l'élevage de bestiaux, l'agriculture de même que l'extraction de pétrole et de gaz naturel. La Réserve de la biosphère cherche à résoudre les problèmes environnementaux en sollicitant la collaboration des collectivités locales. Son but consiste à favoriser l'équilibre entre le développement et la conservation des ressources naturelles par l'information du public, l'éducation, la recherche et la surveillance écologique. Le comité de gestion de la Réserve de la biosphère est formé de citoyens de la région et détermine quels seront les objectifs et les programmes de la Réserve.





Bisons dans un enclos qui longe le parc national des Lacs-Waterton; le parc côtoie des fermes et des ranchs.
Blackbird Design

- l'intégration régionale est tributaire d'une approche globale à la gestion qui implique la participation des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral. Une telle approche contraste avec celle que prônent la plupart des organismes chargés de gérer les ressources et les terres, y compris Parcs Canada et plusieurs organismes provinciaux, caractérisés par une mission précise, une structure organisationnelle spécialisée et la division des problèmes en tâches restreintes;
- les relations qu'entretient Parcs Canada avec les organisations environnementales non gouvernementales à la grandeur du pays sont inégales. La Commission a noté que certains parcs ont très peu de contacts avec ce type d'organisation ou n'en ont pas du tout. D'autres se sont butés à la position des groupes écologistes, diamétralement opposée à la leur, et d'autres encore ont fait état d'une très bonne et très constructive collaboration; il semble que les partenariats soutenus et productifs soient l'exception plutôt que la règle.



Les principes de la coopération à l'échelle régionale

Réussir à intégrer convenablement, sur le plan régional, les diverses utilisations possibles du territoire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs, dépend en grande partie d'une vision commune englobant les notions d'écosystèmes. Sans nul doute, l'intégrité écologique des parcs nationaux, ainsi que le maintien de la biodiversité régionale et des processus écologiques, dépendent de l'aptitude de Parcs Canada à collaborer avec les voisins des parcs. À l'échelle régionale, Parcs Canada apporte sa contribution en gérant ses écosystèmes terrestres et aquatiques au mieux de ses compétences, tout en incitant les autres à faire de même à l'égard des écosystèmes qui relèvent de leur responsabilité.

La Commission propose trois principes favorisant la réussite de l'intégration régionale des parcs nationaux dans leur grand écosystème respectif :

- **la capacité d'agir** : pour être en mesure de collaborer efficacement à la gestion axée sur l'écosystème, le personnel de Parcs Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux, ainsi que les Premières nations et d'autres partenaires, doivent à la fois jouir d'une certaine autorité et avoir l'obligation de rendre compte;
- **l'imputabilité** : Parcs Canada n'est qu'en partie responsable de l'intégrité écologique des parcs nationaux puisqu'elle dépend également du comportement responsable de tous les utilisateurs du grand écosystème;
- **la contribution régionale** : afin de s'assurer le respect de ses partenaires, Parcs Canada doit apporter sa contribution à la région; de même en va-t-il pour les voisins des parcs qui doivent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés en matière d'intégrité écologique pour les parcs nationaux. Il est probable que la plus grande contribution possible de Parcs Canada consisterait à travailler avec les provinces, les territoires, les Premières nations et d'autres partenaires, afin de favoriser l'émergence d'une vision commune pour les grands écosystèmes et d'en faire la promotion.

L'intégration régionale présente le plus de chance de réussite lorsqu'on la définit dans le cadre des écosystèmes environnants, mais également dans celui des frontières culturelles, *comme les territoires traditionnels autochtones.* Lorsque les frontières culturelles et écologiques sont considérées sous un angle holistique, et une fois les barrières politiques éliminées, la gestion régionale axée sur les écosystèmes est possible et l'intégrité écologique des parcs nationaux peut être assurée.

Il revient à Parcs Canada de protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux au sein de leur région, de partager ses connaissances sur les parcs nationaux et les écosystèmes qui les englobent, de défendre les principes de conservation et de montrer l'exemple aux autres utilisateurs des terres de la région.

Étant donné que les conditions et l'expérience vécue varient d'une région à l'autre, la Commission a voulu éviter de recommander qu'une attention particulière soit accordée à un seul modèle d'intégration régionale, comme une Réserve mondiale de la biosphère ou une forêt modèle. Parcs Canada doit utiliser tous les outils d'intégration régionale à sa disposition, qu'il s'agisse d'un accord juridique ou d'une simple entente à l'amiable. Les façons d'aborder la question de l'intégration régionale varieront selon la région du pays. Il n'existe aucune recette qui puisse à elle seule assurer le succès de tous les parcs nationaux du réseau à la fois.

La collaboration régionale et les objectifs nationaux

Le Rapport sur l'état des parcs de 1997 montre que plus de 85 pour cent des perturbations écologiques sont de portée régionale. Plusieurs de ces perturbations trouvent leur origine à l'extérieur des limites des parcs. Ce sont notamment les répercussions des activités exercées sur les terres adjacentes, comme l'exploitation forestière et minière, l'agriculture, le développement touristique, la chasse sportive et la pollution des eaux.

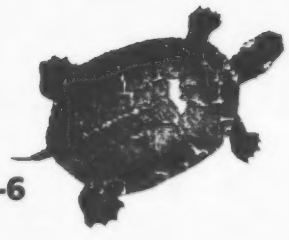
La Commission a constaté que Parcs Canada avait reconnu la coopération régionale comme un élément essentiel au maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Beaucoup de travail de qualité a été accompli, quoiqu'on ait encore relativement peu d'occasions de constater de réels changements bénéfiques en matière d'utilisation des terres adjacentes aux parcs nationaux. De nombreux commentaires soumis à la Commission décrivent des cas où Parcs Canada a négligé, malgré les menaces évidentes qui pesaient sur l'intégrité écologique d'un parc national, de prendre part efficacement aux décisions concernant l'utilisation des terres et aux évaluations environnementales d'importants projets dont on envisageait la réalisation, tout juste à l'extérieur des limites du parc.

Collaborer avec les autres gouvernements

La collaboration régionale visant à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, de même que celle de tout le réseau d'aires protégées, dépend de la participation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Près des deux tiers des aires protégées au Canada sont gérés par les provinces et les territoires, les provinces exerçant leur autorité sur la plupart des ressources et des utilisations possibles des terres situées à proximité des parcs nationaux et provinciaux. Les gouvernements des Premières nations collaborent pour leur part avec les deux paliers de gouvernement par l'entremise d'accords sur des revendications territoriales, de traités ou d'ententes volontaires.

Une gamme de politiques et de programmes coopératifs fédéraux entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires sert de soutien aux initiatives régionales de collaboration de Parcs Canada. Parmi ces politiques et programmes figurent :

- l'Accord canadien sur les forêts;
- la Politique des espèces sauvages pour le Canada;
- l'Accord national pour la protection des espèces en péril;
- la Politique fédérale sur la conservation des terres humides;



Les espèces sauvages traversent librement la frontière Canada/États-Unis qui sépare le parc national des Lacs-Waterton (Alberta) et le parc national Glacier (Montana).
P. Wilkinson

- les Stratégies provinciales et territoriales pour les aires protégées;
- l'Initiative minière de Whitehorse;
- la Stratégie canadienne de la biodiversité.

Le gouvernement fédéral maintient une autorité considérable, dans les limites de sa compétence, sur tout ce qui a trait aux pêches, aux espèces en danger de disparition, aux oiseaux migrateurs, aux eaux navigables et aux évaluations des incidences environnementales, dans les provinces et les territoires. Dans le cadre d'une compétence partagée sur la gestion de l'environnement, son rôle et ses responsabilités pourraient être mis à profit plus efficacement pour appuyer le maintien de l'intégrité écologique des écosystèmes qui englobent les parcs nationaux. Le gouvernement fédéral doit se montrer attentif aux préoccupations de ses homologues provinciaux et territoriaux quant à ses interventions dans des domaines considérés de leur compétence locale.

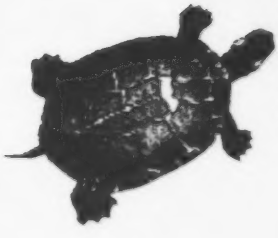
L'aptitude du gouvernement fédéral à appuyer l'intégrité écologique des écosystèmes des parcs nationaux, particulièrement dans le Nord, est parfois altérée par des politiques ministérielles contradictoires. En effet, les organismes fédéraux, par exemple Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord canadien, ont le mandat d'appuyer des initiatives de développement économique, et celles-ci ne cadrent pas toujours avec les efforts de Parcs Canada pour maintenir l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui englobent les parcs. Il y a place pour une meilleure collaboration interministérielle au sein des organismes fédéraux responsables de la gestion des ressources et des terres en ce qui a trait au maintien de l'intégrité écologique dans le voisinage des parcs. En outre, toute décision émanant du gouvernement fédéral qui pourrait porter atteinte à l'intégrité écologique d'un parc national devrait immédiatement donner lieu à une évaluation en vertu de de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Parcs Canada a établi des relations de partenariat en matière de gestion avec des Premières nations dans le cas de plusieurs parcs récemment inaugurés, y compris la réserve de parc national Gwaii Haanas et les parcs nationaux du Nord créés dans le cadre d'ententes sur des revendications territoriales, comme les parcs Ivvavik et Kluane. À l'échelle nationale, toutefois, beaucoup reste à faire pour créer des partenariats sincères et durables.

RECOMMANDATIONS

9-1. Nous recommandons que la ministre collabore avec les provinces et les territoires afin de préserver l'intégrité écologique du réseau national, provincial et territorial d'aires protégées par l'entremise d'accords officiels; qu'au cours du processus d'entente, les gouvernements des Premières nations, les municipalités, les organisations non gouvernementales et les industries prennent part aux discussions.

Nous recommandons que la ministre élabore un protocole d'entente interministériel fédéral, afin d'appuyer le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux, en s'assurant que soient conçus des politiques et des plans cohérents en ce qui concerne les terres relevant de la compétence fédérale dans les écosystèmes qui englobent les parcs nationaux.



9-2. Nous recommandons que la ministre demande à ce que le gouvernement du Canada se prévale de son autorité actuelle, dans les limites de sa compétence, en ce qui a trait aux pêches, aux espèces en danger de disparition, aux oiseaux migrateurs, à la pollution atmosphérique à longue distance, aux eaux navigables et à l'évaluation des incidences environnementales, afin d'appuyer le maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes des parcs nationaux. (Le Sous-comité sénatorial sur la forêt boréale (1999) a recommandé une mesure similaire relativement à la gestion de la forêt boréale.)

9-3. À l'échelle provinciale et territoriale, nous recommandons que Parcs Canada se charge d'établir et de maintenir un dialogue suivi entre les gestionnaires supérieurs des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de la gestion des ressources et des terres, afin de favoriser une coopération accrue en matière de maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux et autres aires protégées. Par exemple, nous recommandons que Parcs Canada :

- favorise la mise en place de structures de planification coopérative afin d'aborder la question de l'intégration régionale des parcs nationaux; s'emploie à offrir l'encadrement et les ressources nécessaires pour soutenir des efforts concrets, une fois créée une telle structure de coordination interorganismes, plutôt que d'imposer une nouvelle hiérarchie destinée à superviser tous les aspects du travail;
- appuie l'adoption de législation provinciale sur les servitudes de conservation là où il n'en existe pas;
- participe à l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies régionales de développement durable et de plans directeurs régionaux là où ces stratégies et plans seraient susceptibles d'influer sur l'intégrité écologique d'un parc national; fasse la promotion du maintien de la biodiversité et des processus écologiques à l'intérieur des écosystèmes entourant les parcs en tant que principes fondamentaux de ces stratégies.

9-4. Nous recommandons que Parcs Canada, de concert avec les provinces et les territoires s'il y a lieu, accroisse sa collaboration avec les peuples autochtones de deux manières :

- en ayant recours aux mécanismes de gestion coopérative prévus par les accords sur les revendications territoriales ou les dispositions des traités, afin de collaborer avec les Premières nations au maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui englobent les parcs;

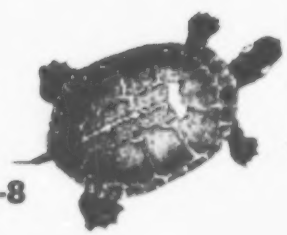
Des approches innovatrices pour les zones spéciales d'aménagement : l'exemple des Rocheuses du nord de la Colombie-Britannique

Situés dans le nord-est de la Colombie-Britannique, les 4,4 millions d'hectares du plateau Muskwa-Kechika constituent l'une des dernières vraies réserves naturelles situées au sud du 60e parallèle.

Grâce à leur dévouement et à leur acharnement, les groupes locaux de planification de gestion des ressources et d'aménagement du territoire ont pu s'entendre sur l'utilisation des terres sur le plateau Muskwa-Kechika. Ils ont recommandé qu'un Conseil consultatif soit nommé pour conseiller le gouvernement sur la gestion de la région et qu'un fonds spécial soit créé en vue d'offrir un soutien aux projets spéciaux et aux initiatives de planification qui concernent le plateau.

Le plan directeur de la région de Muskwa-Kechika crée un équilibre entre la gestion des ressources et la conservation, montrant ainsi comment des intérêts autrefois opposés ont pu arriver à cohabiter à l'intérieur d'un même territoire. Plus d'un million d'hectares sont désormais protégés en permanence grâce à la création de 11 nouvelles aires protégées. Ces aires sont entourées de plus de trois millions d'hectares de zones spéciales d'aménagement autorisées par la loi, dans lesquelles le milieu sauvage et l'habitat faunique sont préservés, alors que l'exploitation des ressources, comme celle des forêts, des minéraux, du pétrole et du gaz, ainsi que les activités d'exploration pertinentes, ne sont permises que dans la mesure où elles respectent la faune et les valeurs écologiques. En somme, le plateau Muskwa-Kechika est le regroupement d'aires protégées et de zones spéciales d'aménagement le plus important et le plus innovateur de toute la Colombie-Britannique.

British Columbia Land Use Co-ordination Office (1999)



- là où il n'existe aucun accord sur les revendications territoriales, en explorant les diverses façons de mettre en place d'autres mécanismes (comme des protocoles d'entente, des organismes consultatifs mixtes, etc.), afin d'offrir un moyen provisoire de maintenir l'intégrité écologique sans porter atteinte aux futurs accords sur des revendications territoriales.

9-5. Nous recommandons que Parcs Canada participe davantage à des ententes particulières sur la gestion locale des ressources conclues avec des organismes provinciaux ou territoriaux dont la compétence s'étend aux grands écosystèmes plus vastes; participe systématiquement aux processus municipaux et régionaux de planification et de réglementation; joue un rôle de soutien à la conservation des terres situées à proximité des parcs :

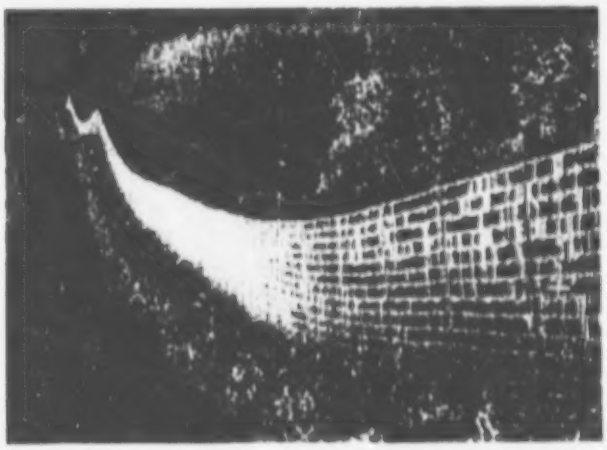
- en procédant à des études sur la protection des habitats qui s'étendent à l'extérieur des parcs, dans le grand écosystème; en collaborant avec les autorités administratives voisines afin de procurer à la faune des habitats supplémentaires à l'extérieur des parcs;
- en collaborant avec les autorités et les industries voisines afin d'élaborer des plans directeurs d'accessibilité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs, qui préciseraient entre autres les bornes de densité pour les routes et les sentiers;
- en collaborant avec les autorités et les industries voisines pour concevoir de nouveaux types d'utilisation des ressources et de nouvelles conditions d'exploitation des terres adjacentes aux parcs, qui cadreraient avec le maintien de l'intégrité écologique et qui répondraient aux demandes des industries concernant l'obtention des garanties d'exploitation territoriale.

Appuyer les partenariats

Comme il en a été question plus haut, une collaboration régionale réussie dépend des relations entretenues avec les autres gouvernements (les provinces, les territoires, les Premières nations et les municipalités) en matière de partenariat visant la gestion. De meilleurs partenariats avec les organisations non gouvernementales, les propriétaires fonciers et les industries jouent également un rôle important.

Bien que la Commission ait relevé, à l'échelle nationale et locale, des exemples d'efforts en ce sens qui ont été couronnés de succès, elle a noté que Parcs Canada était incapable de soutenir le rythme en ce qui a trait à la collaboration régionale à long terme.

En outre, très peu de soutien financier de niveau national est mis à la disposition des citoyens et des organismes pour appuyer leur participation à des partenariats ayant pour objet la gestion des grands écosystèmes des parcs.



Le parc national Elk Island est le seul au Canada qui soit séparé du paysage environnant par une clôture; cette dernière fait obstacle aux déplacements libres des espèces sauvages, du bétail et des gens. Parcs Canada

L'économie rurale

Selon le gouvernement fédéral, l'économie canadienne « *est une économie dans laquelle le Canada rural profite également des activités à valeur ajoutée, de la gestion avisée des terres sur le plan environnemental, des nouvelles occasions d'acquérir des compétences et des nouvelles possibilités d'emploi* » (traduction d'un extrait du discours du Trône, octobre 1999). Cette vision s'accorde parfaitement avec le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux et des autres aires protégées.

L'incidence économique des parcs nationaux et des autres aires vouées à la conservation a

été bien documentée au cours de la dernière décennie. Ainsi, on estime que les programmes de Parcs Canada ont contribué au produit intérieur brut pour une valeur de 2 milliards de dollars, qu'ils ont servi à créer l'équivalent de 50 000 emplois à plein temps et qu'ils ont permis d'ajouter 425 millions de dollars à la balance des paiements nationale, grâce aux dépenses effectuées par les visiteurs des pays étrangers (Attridge, Ian, en 1999). D'après Environnement Canada, les Canadiens ont consacré 11 milliards de dollars à des activités associées à la nature, en 1996 (Environnement Canada, 1999). Quoique ces retombées économiques soient considérables, il ne faut pas perdre de vue que le potentiel de dégradation des écosystèmes des parcs en raison d'une surutilisation l'est tout autant (chapitre 11).

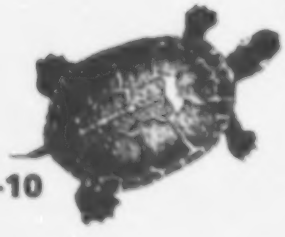
Mine de charbon à ciel ouvert près du parc national Jasper
P. Wright

Malgré les retombées économiques nationales, les petites collectivités peuvent avoir à faire face à des changements importants découlant de la création de parcs nationaux et d'autres aires protégées. Dans son commentaire adressé à la Commission, la Fédération canadienne de la nature souligne que :

« L'appui accordé par les collectivités locales et les peuples autochtones est essentiel à la création de nouveaux parcs. Le gouvernement fédéral devrait donc leur fournir les ressources nécessaires pour les aider à protéger les avantages inhérents aux nouveaux parcs nationaux et pour assurer la transition vers un avenir plus durable, comme le prévoit l'entente du parc national Sirmilik. Trop souvent, après la signature d'une entente, les collectivités locales doivent se contenter d'entamer un processus sans pouvoir y donner suite. Val Marie attend toujours la mise en œuvre de la stratégie axée sur le tourisme promise dans l'entente du parc national des Prairies de 1988 ».

Une étude récente menée par le Sonoron Institute sur les Montagnes rocheuses du Canada et des États-Unis montre que plusieurs agglomérations situées dans des milieux naturels, et dont l'économie est dominée par le secteur tertiaire, affichent une croissance beaucoup plus rapide que celle des localités qui dépendent uniquement de l'exploitation des ressources. Le cadre attrayant et le niveau de vie élevé sont des attraits sûrs. Quoique cette croissance ait ses propres répercussions sur l'intégrité écologique des aires protégées, elle nous ramène aux changements d'ordre économique qui doivent être bien compris pour que nous puissions gérer l'utilisation des terres rurales et, par conséquent, l'intégrité écologique des aires protégées.

Le rôle que joue l'industrie des ressources dans l'économie canadienne peut changer, mais il restera néanmoins important. L'utilisation des terres à des fins industrielles dans les écosystèmes qui entourent plusieurs parcs se poursuivra elle aussi. Mais grâce à de meilleures ententes de partenariat, il sera possible d'atteindre plus efficacement les objectifs fixés par les parcs nationaux. Pour bien remplir leur mandat, les partenariats entre les industries, les collectivités et les parcs doivent tenir compte à la fois de l'économie et de l'écologie.



Collaborer avec les industries

De nombreux organismes industriels nationaux et provinciaux appuient les objectifs de création d'aires protégées. Les industries cherchent cependant à maintenir la sécurité de leur accès aux territoires d'exploitation et un climat stable d'investissement à l'extérieur des parcs. Elles tiennent également à ce que la procédure d'approbation de permis soit efficace pour que les dollars investis soient judicieusement dépensés. À l'échelle nationale, les industries ont réalisé des progrès dans l'appui des objectifs de création d'aires protégées et de gestion axée sur l'écosystème dans trois secteurs clés :

- la foresterie, par voie de l'Accord canadien sur les forêts. L'Accord reconnaît l'engagement du Canada en faveur de la conservation de la biodiversité, y compris dans la création d'un réseau d'aires protégées;
- l'exploitation minière, par voie de l'Initiative minière de Whitehorse (IMW). Signée en 1994, cette initiative énonce l'appui de l'industrie minière en faveur de la création d'un réseau d'aires protégées représentatives. Cet appui est consolidé par une entente selon laquelle la conservation de la biodiversité dépend de l'établissement d'aires protégées essentielles soustraites à l'exploitation minière, et d'une intendance environnementale accrue dans le reste du territoire. Malheureusement, les principes de l'IMW sur les aires protégées n'ont pas été appliqués uniformément dans tout le pays; les méthodes de travail de collaboration entre l'Association minière du Manitoba et le Fonds mondial pour la nature en vue de la création d'une nouvelle aire protégée dans le cadre de la campagne « *Espaces en danger* » en sont toutefois un exemple positif;
- l'exploitation du pétrole et du gaz naturel, par l'entremise du travail de l'Association canadienne des producteurs pétroliers. L'ACPP a appuyé publiquement les objectifs de la campagne nationale « *Espaces en danger* » et le parachèvement des stratégies de création d'aires protégées en Alberta et au Yukon. En Alberta, l'ACPP a contribué à la mise en forme d'une entente avec les organisations non gouvernementales du secteur environnemental sur le parachèvement du réseau d'aires protégées. L'ACPP a également approuvé les visions pour une conservation de grande envergure comme *l'Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon* et le regroupement récent d'aires protégées essentielles et de zones spéciales d'aménagement en une mosaïque dans la région Muskwa-Kechika de la Colombie-Britannique. Ces initiatives se fondent sur le principe de l'établissement d'aires protégées essentielles associées à des mesures de gestion de l'utilisation des terres pour protéger les habitats fauniques, les corridors et les populations d'espèces entre les aires protégées. En procédant ainsi, les industries peuvent soutenir le maintien de l'intégrité écologique dans les écosystèmes qui entourent les parcs.

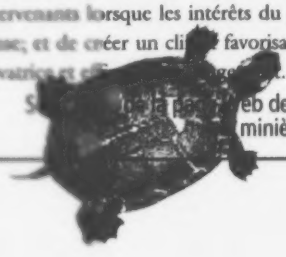
Ces exemples montrent comment les dirigeants industriels collaborent pour atteindre les objectifs d'intégrité écologique. Un meilleur soutien visant à favoriser les partenariats pour protéger les écosystèmes des parcs amènera les industries locales à mieux se conformer aux lignes directrices établies par la grande industrie.

L'Association minière du Canada approuve la création d'aires protégées

L'Association minière du Canada a participé à un processus de dialogues des intervenants concernés dans le but d'améliorer les conditions de l'activité minière et de régler des questions liées à l'environnement et à l'accès au territoire. L'Association a présenté une proposition aux ministres des Mines de tous les gouvernements au pays, à leur conférence annuelle tenue à Whitehorse, en septembre 1992. Les ministres ont accepté de devenir les coparrains et administrateurs de ce processus, qu'ils ont nommé l'Initiative minière de Whitehorse (IMW). Les représentants de cinq secteurs de la société ont également accepté d'y prendre part : l'industrie minière, les gouvernements, les syndicats, les peuples autochtones et les groupes environnementaux.

L'Accord du Conseil de direction de 1994, né de l'IMW, présente une vision stratégique pour une industrie minière saine, dans le contexte de la protection de la santé et de la diversité des écosystèmes canadiens, de même que du partage des retombées avec les peuples autochtones. L'Accord recommande d'améliorer le climat d'investissement privé; de rationaliser et d'harmoniser les régimes de réglementation et de fiscalité; de veiller à la participation des peuples autochtones à tous les aspects de l'activité minière; d'adopter des pratiques environnementales saines; d'établir un réseau d'aires protégées fondé sur l'écologie; d'offrir aux travailleurs un milieu de travail sain et sécuritaire et le maintien d'un niveau de vie élevé; de reconnaître et de respecter les droits issus des traités avec les peuples autochtones; de régler les revendications territoriales des Autochtones; de garantir la participation des intervenants lorsque les intérêts du public sont en cause; et de créer un cli favorisant l'adaptation novatrice et ef

S la page Web de l'Association minière du Canada



Organisations non gouvernementales et organismes bénévoles

Il est heureux que l'année 2001 devienne l'Année internationale des bénévoles. La Commission a observé partout au pays de nombreux exemples d'initiatives de conservation menées par des bénévoles. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle très important dans l'intégration régionale des parcs nationaux et d'autres réseaux d'aires protégées. Par exemple, la campagne nationale « *Espaces en danger* » menée par le Fonds mondial pour la nature, est une stratégie nationale amorcée il y a 10 ans pour parachever un réseau d'aires protégées représentatives. La Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et la Fédération canadienne de la nature, ainsi que divers groupes provinciaux et régionaux, appuient l'établissement des parcs nationaux et les décisions de gestion qui favorisent l'intégrité écologique depuis des décennies. Bon nombre de ces organismes ont versé des contributions importantes dans le cadre de la campagne « *Espaces en danger* ». D'autres organismes, notamment les Partenaires des parcs canadiens, ont contribué aux activités des parcs et aux programmes d'interprétation et de communication externe. Tout compte fait, la Commission a constaté qu'il y a encore beaucoup à faire pour renforcer les ententes de partenariat entre Parcs Canada et les organisations non gouvernementales nationales du secteur de l'environnement.

Au parc national des Lacs-Waterton, la Commission a été à même de constater le grand succès que remportait la Société canadienne pour la conservation de la nature, qui travaille en collaboration avec les propriétaires fonciers disposés à protéger leurs terres voisines du parc, en utilisant des servitudes de conservation. Une fois protégées, ces terres fournissent un habitat faunique important autour du parc et contribuent à la survie de grands mammifères et d'autres espèces.

La Société canadienne pour la conservation de la nature est le principal organisme sans but lucratif du pays voué à la préservation de terres ayant une valeur écologique, notamment par l'achat et le don de zones de conservation, et par le biais de servitudes de conservation. À la fin de 1999, elle avait ainsi préservé plus de 645 000 hectares de terres. La Société travaille en étroite collaboration avec divers ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, des organisations non gouvernementales nationales et provinciales et des fiducies foncières locales. Mis à part les organismes voués à la conservation, elle a établi des relations avec de nombreuses fondations et corporations. Ces ententes lui ont permis d'engager tous les intérêts fonciers dans la conservation de l'habitat, assurant à la fois un rôle de direction et de soutien.

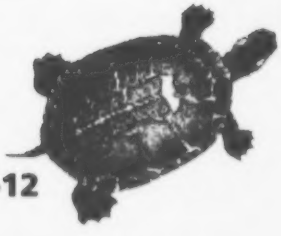
La Société canadienne pour la conservation de la nature s'est montré intéressée à faire une importante contribution, à part égale, au fonds de partenariats de Parcs Canada que la Commission a proposé de créer pour appuyer la collaboration régionale (recommandation 9-7).

En 1999, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a évalué diverses approches pour protéger notre patrimoine naturel; il s'agissait par exemple de compléter et de protéger le réseau des parcs nationaux, de ne pas considérer les dons de terres écologiques comme des gains en capital, de favoriser les initiatives de conservation des habitats par la création d'un fonds d'intendance et d'améliorer les processus décisionnels en matière d'écologie. Un document de travail préparé pour la Table ronde fait état de l'importance des accords de collaboration concernant les parcs nationaux et de la nécessité de créer un fonds de partenariats.

« Le réseau des aires protégées de l'Ontario a bénéficié du programme Héritage 2000 de Parcs Ontario, une collaboration stratégique entre Parcs Ontario et la Société pour la conservation de la nature. En vertu de ce programme, Parcs Ontario offre chaque année à la Société un capital de risque à investir de manière créative dans l'expansion et la création de réserves naturelles provinciales. En échange, la Société fait fructifier plusieurs fois l'investissement provincial en valeur de terrains protégés. Une stratégie de conservation élaborée conjointement guide les initiatives d'acquisition de terrains de la Société ».

Commentaire de la Société canadienne pour la conservation de la nature

---



Les nombreuses présentations auxquelles les membres de la Commission ont assisté, partout au Canada, ont démontré que le besoin d'un appui soutenu aux partenaires est pressant, et que l'étendue des tâches est variée et complexe. Par exemple, un fonds de partenariats est requis pour maintenir, développer et améliorer l'efficacité des Réserves mondiales de la biosphère, des forêts modèles qui entourent les parcs nationaux, des fiducies de conservation des terres et des initiatives industrielles novatrices. Un fonds de partenariats pourrait également favoriser les initiatives de citoyens, comme *l'Initiative de conservation de Yellowstone au Yukon*, celle des propriétaires fonciers pour des servitudes de conservation et de celle de groupes comme « Les Amis des parcs ». Il permettrait aux collectivités voisines de bénéficier davantage de leurs relations avec les parcs.

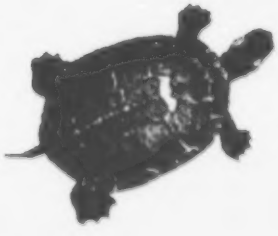
Le gouvernement fédéral a mis en place une stratégie pour assurer la qualité de l'environnement au pays, renforcer les collectivités et consolider les relations avec les peuples autochtones du Canada. Le gouvernement « reconnaît la nécessité de former des partenariats avec les collectivités et de renouveler sa relation avec les organismes bénévoles qui les servent et les soutiennent » (traduction d'un extrait du discours du Trône du gouvernement fédéral, 1999). Assurer l'intégrité écologique des écosystèmes qui englobent les parcs en favorisant le soutien des partenaires régionaux est un des moyens les plus prometteurs pour arriver à mettre en œuvre ces engagements.

RECOMMANDATIONS

9-6. Nous recommandons que la ministre lance un programme de partenariat national pour protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux, en établissant un fonds de partenariats de 20 millions de dollars par année. Que le fonds de partenariats serve à une gamme plus large d'ententes de collaboration pour aider à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux et des autres aires de conservation de compétence fédérale, comme les rivières du patrimoine canadien. Nous recommandons que le fonds soit administré par Parcs Canada et que :

- soit constituée une commission pour formuler des recommandations sur les critères d'adhésion au fonds de partenariats, sur la distribution annuelle des subventions et sur l'évaluation du rendement;
- le fonds prévoie un appui à toute une gamme d'ententes de collaboration, à l'acquisition d'habitats fauniques, aux servitudes de conservation, aux partenariats avec les industries et avec les propriétaires fonciers et à la participation des peuples autochtones et des organisations non gouvernementales;
- le gouvernement du Canada recherche du financement à contribution égale dans le secteur privé, par exemple, auprès de fiducies foncières privées ou d'industries;
- le fonds soit de nature concurrentielle et mette l'accent sur les résultats mesurables en vue de maintenir l'intégrité écologique du réseau des parcs nationaux et d'autres aires protégées de compétence fédérale;
- dans le cadre de l'initiative d'un fonds de partenariats, des lignes directrices nationales soient formulées pour établir des ententes de cogestion, y compris des ententes de cofinancement, qui soutiennent le maintien de l'intégrité écologique.

Nous recommandons que l'objectif principal du fonds de partenariats de 20 millions de dollars soit de soutenir les ententes de collaboration, pour tous les parcs nationaux actuels et proposés. Le fonds permettrait de protéger les habitats supplémentaires importants qui entourent les parcs nationaux et contribuerait également à soutenir les associations collaboratrices. À la suite de l'établissement d'un nouveau parc, ce fonds permettrait aux collectivités de bénéficier de certaines retombées, par exemple, par de la formation ou par la mise en place de services qui favorisent le maintien de l'intégrité écologique.



9-7. Nous recommandons que Parcs Canada utilise toute la gamme des modèles de collaboration régionale existants pour mettre en valeur le maintien de la biodiversité et des processus écologiques à l'intérieur des grands écosystèmes des parcs dans chaque parc national. Que Parcs Canada évalue l'efficacité de chaque modèle pour sa contribution éventuelle au changement de gestion du territoire en vue de maintenir l'intégrité écologique. Voici des exemples de modèles :

- Réserve mondiale de la biosphère (par exemple, Lacs-Waterton et Mont-Riding);
- zones spéciales d'aménagement (la région Muskwa-Kechika, en Colombie-Britannique);
- forêt modèle (par exemple, Fundy et Jasper);
- forêt habitée (la Mauricie);
- projets d'aménagement à l'intérieur du grand écosystème du parc (Fundy);
- commissions de planification régionale ou conseils consultatifs.

9-8. Nous recommandons que Parcs Canada forme et entretienne des partenariats avec les Premières Nations, les groupes écologistes, les associations coopérantes et le monde des affaires, pour participer à diverses recherches et à des activités de surveillance écologique et de sensibilisation du public en vue de maintenir l'intégrité écologique des écosystèmes qui englobent les parcs.

9-9. Nous recommandons que Parcs Canada forme des partenariats avec les fiducies foncières de bienfaisance pour protéger les habitats adjacents aux parcs nationaux canadiens, collabore avec des propriétaires fonciers privés en vue d'acheter des habitats vitaux adjacents à des parcs nationaux ou utilise des servitudes de conservation pour créer des zones de collaboration autour des parcs.

Implications légales et économique

La Loi sur les parcs nationaux et la coopération régionale

En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, l'intégrité écologique des parcs nationaux est le principal objectif en ce qui a trait à la planification et à la gestion de l'activité humaine. Cependant, cette loi ne contient aucune disposition précise pour autoriser l'intégration régionale en vue de soutenir l'intégrité écologique. Le soutien en faveur de l'intégration régionale est implicitement énoncé en ce qui concerne la cogestion avec les Premières Nations, quand un parc national est établi par l'entremise d'accords sur une revendication territoriale.

La Loi sur les parcs nationaux n'est pas explicite quant à l'intégration régionale puisqu'elle traite principalement des terres qui, à l'intérieur des parcs, appartiennent à l'État. Par contre, les politiques de gestion des parcs nationaux favorisent nettement la coopération comme moyen pour réaliser les objectifs de conservation des grands écosystèmes des parcs :

> *Parcs Canada doit être l'initiateur d'ententes et de programmes coopératifs de gestion avec des propriétaires fonciers et des organismes de gestion du territoire. Parcs Canada doit chercher des solutions mutuellement satisfaisantes aux problèmes de gestion transfrontaliers liés à la protection des écosystèmes à l'intérieur des parcs, ou aux répercussions sur les écosystèmes des pratiques d'utilisation des terres adjacentes. Parcs Canada doit participer également aux initiatives régionales de gestion et de planification de l'utilisation du territoire parrainées par d'autres juridictions afin d'amener divers organismes à se comprendre et à collaborer à la protection des écosystèmes des parcs, et, pour Parcs Canada, de mieux comprendre les problèmes de gestion des autres organisations.*
>
> Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994) p. 35

L'actuelle *Loi sur les parcs nationaux* et les modifications proposées (projet de loi C-70) ne contiennent pas de dispositions précises sur la collaboration régionale que les gestionnaires de parc pourraient invoquer pour justifier leur travail sur des questions concernant les terres avoisinantes. La Commission a toutefois constaté que les politiques actuelles de Parcs Canada incitent les gestionnaires de parc à s'intéresser aux problèmes touchant l'intégrité écologique en dehors des limites des parcs, même si la culture actuelle de l'organisation ne soutient pas toujours les actions en ce sens.

« La protection des habitats sur les terres privées est l'élément clé pour conserver la biodiversité du Canada et faire en sorte que les aires protégées du Canada, publiques et privées, continuent à jouer le rôle pour lequel elles ont été créées. Le réseau des parcs nationaux du Canada est encore inachevé à 40 pour cent et les parcs individuels ne protègent pas forcément toutes les espèces comme prévu. Des mesures doivent être prises pour établir de nouveaux parcs et protéger l'intégrité écologique à l'intérieur et autour des parcs nationaux existants. Un moyen efficace pour assurer l'intégrité des parcs nationaux du Canada serait d'agrandir les parcs existants par l'acquisition de terres et de créer des zones tampons protecteurs autour des parcs en établissant des ententes de collaboration avec les propriétaires fonciers ».

Commentaire de la Société canadienne pour la conservation de la nature

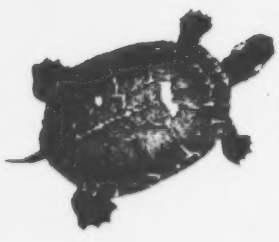
Les gestionnaires de parc inquiets d'outrepasser leur mandat se retiennent de déployer des efforts d'intégration régionale plus systématiques et plus efficaces. Clarifier les obligations statutaires, les pouvoirs et les responsabilités en ce qui a trait à l'intégration régionale aux termes de la *Loi sur les parcs nationaux* est une option à considérer pour rendre les efforts d'intégration régionale plus courants (voir l'annexe C sur les options légales en collaboration régionale). Les principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada doivent être resserrés pour que la collaboration régionale puisse être plus efficace.

Les activités et les projets importants hors des parcs, notamment les chemins forestiers, ne sont pas toujours soumis à une évaluation environnementale, à moins qu'ils ne donnent lieu à une évaluation environnementale du gouvernement fédéral en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Dans d'autres cas, certaines activités peuvent être couvertes par une exemption conditionnelle ou une évaluation environnementale de portée générale qui ne peut convenablement prévoir ni atténuer les effets d'un projet sur les paysages adjacents, y compris les parcs nationaux. Dans de telles circonstances, les gestionnaires de parc devraient avoir le droit d'exiger qu'une évaluation environnementale soit faite. Actuellement, on ne peut généralement faire plus qu'adresser une « requête » au ministre responsable en vertu de la législation provinciale (comme l'a fait dernièrement le personnel du parc national Pukaskwa) ou au ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il est à noter toutefois que malgré les pouvoirs discrétionnaires inclus normalement dans les lois, on accède rarement aux requêtes concernant des évaluations environnementales particulières.

RECOMMANDATIONS

9-10. Nous recommandons que la ministre exige que Parcs Canada maintienne et mette en valeur l'intégrité écologique des parcs en travaillant en collaboration avec les propriétaires fonciers des terres adjacentes et en participant à la planification régionale de l'utilisation du territoire, aux évaluations environnementales et aux autres processus décisionnels dont les résultats sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'intégrité écologique d'un parc national.

9-11. Nous recommandons d'apporter une modification à la *Loi sur les parcs nationaux* pour incorporer une modification consécutive à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, exigeant de la ministre chargée des parcs nationaux d'entreprendre une évaluation environnementale quand des incidences environnementales néfastes sont susceptibles de se produire dans un parc national. (Une évaluation de ce genre pourrait être faite à la suite d'une requête d'un gouvernement provincial ou territorial, de membres du public, ou à la propre initiative de la ministre. Le ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral conserverait le pouvoir d'exiger une évaluation environnementale en vertu d'une disposition actuelle de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.) Des propositions pour le libellé précis de la *Loi sur les parcs nationaux* sont formulées à l'annexe C.



Lois fiscales canadiennes

Les lois fiscales canadiennes continuent de faire obstacle à la participation volontaire à l'effort local de conservation sur les terres privées. Les membres de la Commission ont reçu le même message, aussi bien de la part des exploitants de ranchs en Alberta que des exploitants de terres à bois privées dans les Maritimes. Les propriétaires fonciers ont montré dans quelle mesure ils seraient pénalisés par le régime fiscal s'ils veillaient à ce que l'utilisation de leurs terres soit propice au maintien de l'intégrité écologique autour des parcs nationaux. Ces obstacles contribuent à la conversion des terres ou de ranchs en propriétés à usage résidentiel qui, à leur tour, entraînent la fragmentation des habitats fauniques. Le régime fiscal actuel mène également à la liquidation du bois d'œuvre sur les terres à bois privées, ce qui peut entraîner des conséquences graves pour la conservation des habitats.

Un impôt sur les gains en capital est actuellement prélevé quand une propriété ou une servitude fait l'objet d'un don aux fins de conservation. Selon la Société canadienne pour la conservation de la nature, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, 75 pour cent de l'augmentation de la valeur de la terre est considérée dans le revenu du propriétaire foncier quand la propriété ou les droits terriens font l'objet d'un don, même si ce dernier ne reçoit aucun fonds réels pour le transfert. Imposer les gains en capital sur un don rend celui-ci moins avantageux que la vente pure et simple de la terre.

Aux États-Unis, les propriétaires fonciers peuvent faire don d'une propriété sous la forme d'une « vente à rabais », lorsque la propriété est vendue à un organisme de bienfaisance pour un montant moindre que la juste valeur marchande. La différence entre la valeur marchande et le prix de vente devient la contribution charitable à l'organisme. Au Canada, les lois fiscales relatives aux dons de bienfaisance interdisent les reçus aux fins de l'impôt dans ces circonstances, car le don a pour condition l'achat et ne constitue donc pas un vrai don.

Tant l'impôt sur les gains en capital que l'incapacité de négocier des ventes à rabais constituent des obstacles importants à la conservation des terres privées au Canada. L'élimination de ces obstacles est essentielle pour promouvoir la conservation sur les terres adjacentes aux parcs nationaux. La Société canadienne pour la conservation de la nature évalue qu'avec une exonération de gains en capital pour les dons écologiques, le gouvernement fédéral ne se priverait que de 11 millions de dollars par année en recettes fiscales, comparativement aux 40 millions de dollars que coûte annuellement la préservation des terres. Sur une période de 30 ans, cette mesure fiscale permettrait de protéger.

250 000 hectares en propriété entière, et 250 000 autres hectares pourraient être protégés grâce à des servitudes de conservation.

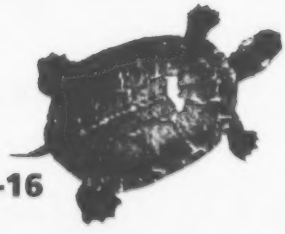
La Commission a constaté qu'il faut de toute urgence mettre en œuvre des incitations économiques, entre autres, pour améliorer les pratiques d'utilisation des terres privées autour des parcs et pour soutenir la conservation, la réhabilitation et la gestion des habitats naturels dans les écosystèmes qui entourent les parcs. Un récent rapport du Sous-comité sénatorial de la forêt boréale (1999) se fait l'écho de ces préoccupations et recommande d'accorder des avantages fiscaux pour encourager le reboisement des terres agricoles marginales adjacentes à des parcs nationaux ou à d'autres aires protégées. Le Sous-comité sénatorial recommande également que des avantages fiscaux soient accordés aux propriétaires de boisés qui renoncent à faire des coupes sur les terres à bois adjacentes à un parc national ou à d'autres aires protégées.

Un nouveau fonds d'affectation crée un précédent pour la cogestion

Un fonds d'affectation spéciale sera établi pour la région de gestion Muskwa-Kechika, en Colombie-Britannique. Le gouvernement provincial contribuera annuellement au fonds. Les contributions du secteur privé seront également encouragées : une entreprise ou un groupe d'intérêt pourra « défendre » ou soutenir un projet. Un conseil consultatif examinera les dépenses proposées à partir de ce fonds, avant de les recommander au gouvernement pour approbation.

Le fonds ne remplacera pas les budgets gouvernementaux, mais soutiendra les initiatives de planification et les projets spéciaux, entre autres ceux touchant la mise en valeur de la faune et des habitats; la recherche sur la biologie de la faune et l'écologie; la sauvegarde de la faune, les espaces de récréation, les inventaires écologiques et culturels; le soutien aux initiatives de planification liées aux activités de mise en valeur des ressources, à la faune, aux loisirs et aux parcs; l'élaboration et la publication de documentation d'éducation publique et de programmes sur la région Muskwa-Kechika et sa gestion; et le soutien à des programmes visant à faire participer les jeunes des collectivités locales et à les informer sur les possibilités de carrières dans le domaine des ressources.

British Columbia Land Use Co-ordination Office (1999)



RECOMMANDATION

9-12. Nous recommandons que la ministre conseille au gouvernement du Canada de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de prévoir une exonération fiscale à l'égard des gains en capital résultant de dons écologiques, et de permettre la combinaison "vente et don de terres", sous forme de « vente à rabais ».

Engagements en matière de biodiversité

Selon le rapport de 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, la diversité biologique du Canada est de plus en plus menacée par la pollution et la disparition d'habitats fauniques. Le Commissaire y signale que le Canada a tardé à respecter ses obligations prévues par la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992).

La Stratégie canadienne de la biodiversité de 1995, la contribution canadienne à cette Convention, fait référence à des mécanismes dont le Programme de Réserves mondiales de la biosphère, pour mettre de l'avant des moyens de travailler de concert avec les gouvernements locaux, les propriétaires fonciers et les groupes d'intérêts. Les principes directeurs de Parcs Canada énoncent ce qui suit :

L'administration des aires patrimoniales protégées par Parcs Canada joue un rôle important dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro en 1992. En poursuivant sa mission à cet égard, Parcs Canada encourage la protection des écosystèmes et des habitats naturels, le maintien et le rétablissement de populations sauvages viables de différentes espèces dans leur environnement naturel, et la bonne gestion environnementale des aires environnantes ou voisines.

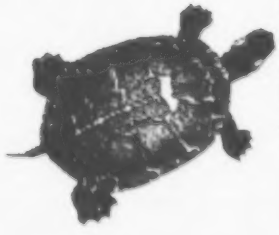
Parcs Canada, Principes directeurs et politiques de gestion (1994) p. 9

Une des mesures clés de la Stratégie est « d'appuyer et de promouvoir la mise en forme d'ententes entre les gouvernements et les collectivités autochtones locales, les propriétaires fonciers et/ou les corporations privées pour l'allocation volontaire de terrains à des fins de conservation » (Stratégie canadienne de la biodiversité, 1995).

Bien que le Canada soit signataire de la Convention et que les principes directeurs de Parcs Canada appuient la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité, les mesures n'ont pas été appliquées uniformément dans tout le pays. La Commission a constaté que les lois provinciales et territoriales sur l'utilisation des terres, ainsi que les politiques entourant les parcs nationaux, entrent souvent en conflit avec les objectifs de la Stratégie de la biodiversité et ceux des parcs. En ce qui concerne la contribution de Parcs Canada, il n'y a aucun délai à respecter pour prendre les mesures requises et les progrès réalisés annuellement ne sont pas mesurés dans le Rapport sur l'état des parcs.

RECOMMANDATION

9-13. Nous recommandons que Parcs Canada utilise le Rapport sur l'état des parcs pour mesurer les progrès réalisés en vue de la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité qui relèvent du mandat de Parcs Canada.



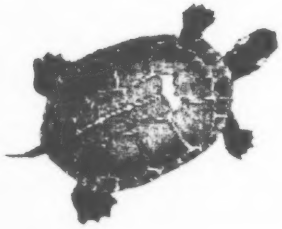
Un employé du parc national de la Pointe-Pelée montre un papillon monarque à une visiteuse.
L. Cave/Parcs Canada

CHAPITRE 10 : INTERPRÉTATION ET COMMUNICATION EXTERNE

Faire connaître l'importance de ces lieux aidera [les gens] à comprendre pourquoi il est nécessaire de les protéger; par ailleurs, l'approfondissement de leurs connaissances à ce sujet leur permettra de faire des choix plus éclairés, tant personnels que politiques, au sujet de la protection [des parcs]. Les gens protègent ce qui leur est significatif et précieux. Les Canadiens défendront activement les parcs s'ils ressentent de l'attachement pour ces lieux ou ce qu'ils représentent. Il en découle que si notre objectif est la protection de nos parcs nationaux ... il est essentiel d'inciter la population à les aimer et à reconnaître leur valeur ...

L'occasion est belle pour Parcs Canada de faciliter cet attachement en procurant des expériences d'apprentissage significatives qui contribuent directement à l'éducation des gens ... et favorisent leur appui en faveur de la conservation des parcs nationaux. ... La mise en valeur du patrimoine est le moyen à privilégier pour recueillir l'appui du public. Sans cet appui permanent dans le futur, il est peu probable que Parcs Canada atteindra ses objectifs d'intégrité écologique.

Parcs Canada,
« *Plan d'action pour le renouvellement de la mise en valeur du patrimoine au sein de Parcs Canada* » (1999)



L'interprétation est un aspect clé du mandat des parcs nationaux. Il s'agit à la fois d'une forme d'éducation et d'un moyen d'aider les visiteurs à apprécier pleinement leur séjour. Cependant, son objet ne se limite pas à fournir de l'information factuelle au sujet de l'intégrité écologique et des parcs nationaux. L'interprétation sensibilise les gens à la valeur des parcs nationaux et aux objectifs qu'ils visent, ainsi qu'aux utilisations appropriées pour que l'intégrité écologique demeure intacte. Tout le monde doit savoir que l'utilisation des parcs nationaux par les visiteurs constitue souvent une source importante de stress. Grâce à une meilleure connaissance des aires protégées, les visiteurs des parcs et tous les citoyens peuvent apprendre à utiliser les parcs nationaux et à en profiter de façon responsable, puis à faire des choix au sujet des mesures qu'ils peuvent eux-mêmes adopter pour contribuer à l'intégrité écologique et à l'utilisation durable des ressources.

Actuellement, Parcs Canada n'est pas en mesure de jouer le rôle éducatif qui lui revient auprès de ses clientèles cibles. Depuis quelques années, les budgets affectés à l'interprétation ont été grandement réduits, sans parler des compressions de personnel importantes; les pertes d'employés chevronnés ont été nombreuses. Les infrastructures, le matériel d'interprétation et l'information fournie sont souvent désuets. Pour communiquer de manière plus efficace au chapitre de l'intégrité écologique, il faut porter une attention particulière à la politique, à la stratégie, aux partenaires et à l'évaluation dans le contexte de l'interprétation. Le grand public accordera son appui à la protection de l'intégrité écologique si on lui communique des messages clairs, mettant l'accent sur les aspects positifs de ce concept.

L'interprétation peut prendre diverses formes, de l'interaction avec les visiteurs des parcs jusqu'à la diffusion de renseignements au reste de la population. Parcs Canada doit étudier de nouveaux médias et différents moyens de transmettre ses messages d'interprétation à des auditoires autres que ceux actuellement visés.

Questions relatives à l'interprétation

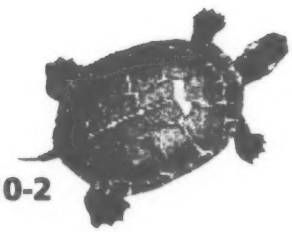
Dans ce chapitre, nous examinerons plusieurs questions connexes :

- le besoin d'une politique et d'une stratégie qui rehausseront l'importance de l'interprétation;
- le besoin de concevoir des messages d'interprétation qui sensibiliseront les individus aux utilisations et comportements favorisant la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux;
- l'identification des différentes clientèles visées et des types de messages d'interprétation appropriés, l'évaluation des façons dont l'interprétation permet la communication efficace des messages portant sur l'intégrité écologique et des modes de diffusion de ces messages;
- l'importance de partenariats, notamment avec les peuples autochtones, pour l'élaboration et la diffusion de messages d'interprétation axés sur l'écologie;
- le rôle du marketing dans la communication des messages d'interprétation appropriés.

Un sujet parallèle, portant sur la politique des utilisations admissibles et appropriées des parcs nationaux, est abordé au chapitre 11.

Terminologie qui prête à confusion

Depuis quelques années, Parcs Canada a utilisé l'expression « présentation du patrimoine » pour regrouper « interprétation » et « diffusion externe » sous le même vocable, alors que d'autres termes, comme « sensibilisation », « communication » et même « marketing », ont aussi été utilisés dans les publications et les exposés — semant la confusion chez le grand public et le personnel de Parcs Canada. Dans l'esprit de la plupart des gens, l'expression « présentation du patrimoine » est associée au patrimoine historique et non au patrimoine naturel, et encore moins à l'intégrité écologique.



Parcs Canada n'a pas pour autant banni « interprétation » et « diffusion externe » de son vocabulaire; par exemple, dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, on précise ce qui suit : « *Les programmes d'interprétation à l'intérieur des parcs et les programmes de communication destinées à l'extérieur constituent les deux principaux éléments de la mise en valeur du patrimoine. Ensemble, ils créent un lien vital entre les gens et les écosystèmes* ». (Parcs Canada, 1997)

Il n'existe aucun écart marqué entre « interprétation » et « communication externe », si ce n'est que l'interprétation vise les visiteurs des parcs alors que la communication externe s'adresse au reste de la population. Afin d'éviter toute confusion, Parcs Canada devrait s'en tenir à ces deux vocables simples dans le cadre de ses efforts d'éducation et d'information. Dans ce chapitre, nous nous servons du mot « interprétation » comme d'un mot passe-partout, sauf lorsque nous traitons spécifiquement des communications qui s'adressent à des personnes à l'extérieur des parcs.

L'importance de l'interprétation

La protection passe par l'appréciation, l'appréciation par la compréhension, la compréhension par l'interprétation.

Tilden (1967)

L'interprétation au sujet des parcs nationaux du Canada est importante pour les raisons suivantes :

- mieux faire comprendre l'écologie en général, et l'intégrité écologique en particulier;
- mieux faire apprécier les parcs eux-mêmes;
- faire mieux comprendre pourquoi il est nécessaire que Parcs Canada offrent dans ses parcs des activités appropriées, tout en responsabilisant les visiteurs;
- aider les gens à mieux comprendre que les parcs nationaux ne sont que des aires protégées de la nature qui, au-delà des montagnes majestueuses, des plaines, des rivières et des lacs, est présente dans les villes, sous la forme de merles d'Amérique et de cardinaux, de renards et de ratons laveurs;
- élargir le degré de compréhension des questions essentielles qui ont une incidence sur le maintien d'un environnement sain.

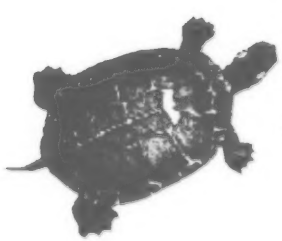
Interprétation centrée sur l'intégrité écologique

Une façon de veiller à ce que nos parcs soient préservés pour les générations futures consiste à éduquer le public et à le faire participer. En les encourageant à participer aux divers programmes des parcs, Parcs Canada peut contribuer à faire en sorte que les écoliers, les intervenants et les visiteurs en viennent à apprécier la gestion axée sur les écosystèmes, et deviennent des gardiens responsables de leur patrimoine et des ambassadeurs des parcs nationaux.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p.49

L'intégrité écologique devrait constituer le principal message communiqué directement et indirectement par Parcs Canada. Les efforts actuels d'interprétation fructueux mettant en valeur l'intégrité écologique sont nombreux et variés, mais il n'en demeure pas moins que cette intégrité n'est toujours pas le message fondamental transmis dans l'ensemble du réseau des parcs. Pour atteindre cet objectif, il faudra :

- considérer l'interprétation comme un élément essentiel de la protection de l'intégrité écologique;
- intégrer l'information de divers niveaux — international, national et régional — ainsi que l'information concernant les parcs individuels;
- faire état de tous les renseignements pertinents, plutôt que de se limiter aux seules « bonnes nouvelles » au sujet des ressources; cela signifie aborder les dures réalités et les questions d'importance portant sur les stress qui agissent sur les parcs nationaux;



- établir un rapport avec de nouveaux auditoires, comme les éducateurs, les jeunes, les citadins et autres paliers gouvernementaux — des groupes jusque-là peu visés par l'interprétation dans les parcs nationaux;
- créer des partenariats avec les peuples autochtones pour l'interprétation et la diffusion des messages sur l'intégrité écologique.

Afin que l'interprétation prenne davantage de place en vue de l'atteinte du mandat de Parcs Canada, il faudra :

- créer des liens organisationnels avec tous les membres du personnel de Parcs Canada;
- parvenir à des niveaux appropriés de ressources humaines et financières;
- constituer un corps professionnel à temps complet aux fins de l'interprétation;
- atteindre une grande diversité de personnes et établir un rapport avec elles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs nationaux;
- utiliser diverses méthodes de communication appropriées et novatrices;
- comprendre comment en arriver à des communications plus efficaces avec le public;
- définir clairement ce qui doit être communiqué.

Les visiteurs ne peuvent comprendre quel tort ils font en nourrissant les animaux sauvages si aucun interprète ne les sensibilise à cette question.
R. R. Dore/Parcs Canada

Traiter des enjeux de conservation

L'interprétation de l'intégrité écologique et des enjeux de conservation ne sont pas des notions particulièrement nouvelles à Parcs Canada. Déjà en 1990, le Plan vert du ministère canadien de l'Environnement faisait la promotion de l'interprétation, afin de conscientiser le public en matière d'environnement. Le sous-ministre adjoint à l'époque, A. Lefebvre-Anglin, écrivait que Parcs Canada faisait de grands efforts en vue de l'interprétation des enjeux de conservation en s'assurant « *... que les visiteurs comprennent le rôle que les parcs et les autres aires naturelles jouaient pour le maintien d'un environnement sain, notamment en présentant certains problèmes de gestion très réels pour illustrer des enjeux environnementaux plus grands auxquels nous sommes confrontés, ainsi qu'en se servant des parcs comme de témoins écologiques et comme exemples d'utilisation durable des ressources* ».

Grâce aux ressources du Plan vert et à l'accent placé sur une responsabilisation des citoyens envers l'environnement, les interprètes des parcs ont commencé à élaborer et à mettre en œuvre divers projets axés sur les enjeux de conservation. Il a fallu à peine dix ans pour que la situation change.

Nous avons pu observer ou entendre ce qui suit :

- la politique et l'orientation de la gestion concernant la contribution de l'interprétation en vue de réaliser le mandat de l'intégrité écologique manquent de vigueur;
- les professionnels de l'interprétation ont en grande partie été retranchés de l'organisation et remplacés par des interprètes saisonniers;
- nombre d'interprètes ne sont pas au fait de ces questions complexes et n'ont reçu aucune formation à cet égard;
- certains interprètes ont le sentiment que les visiteurs des parcs, en vacances, ne sont pas là pour « apprendre » ou être « démoralisés », donc que l'interprétation des enjeux de conservation n'est pas souhaitée;

Interprétation des enjeux au U.S. National Park Service

À la fin des années 1980, le U.S. National Park Service lançait un programme visant, d'une part, à former son personnel et à lui donner les outils nécessaires pour s'attaquer aux problèmes écologiques des parcs, et, d'autre part, à aider la nation entière grâce à la mise sur pied de programmes d'information et de communication externe. Cette démarche reconnaissait que les interprètes des parcs avaient besoin de formation et de ressources scientifiques, avant de se pencher sur ces questions complexes.

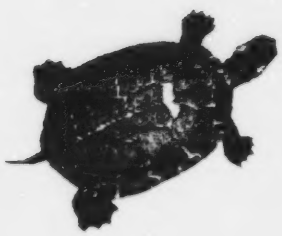
Avec l'aide d'universitaires qui ont participé à des recherches en vue de développer le matériel de formation tenant compte des aspects scientifiques de ces enjeux et de leur communication, le U.S. National Park Service lançait le programme « Clearing the Air » sur les incidences des dépôts acides sur les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux et les monuments. Un an plus tard, l'accent était mis sur la perte de la diversité biologique, dans les parcs, au pays et sur la planète, grâce au programme « Biological Diversity: It Makes All the Difference in the World ». Il s'agissait là des premiers volets d'une série d'initiatives précises associées à l'interprétation de préoccupations écologiques d'importance critique au sujet des ressources.

Voici quelques exemples de produits et programmes connexes découlant des initiatives mentionnées précédemment :

- guide de formation sur les ressources naturelles comprenant des séances d'information scientifique, du matériel de référence, des suggestions en vue de l'élaboration de programmes d'interprétation, une série de diapositives et des exemples de programmes, le tout visant à faciliter la formation des interprètes en matière de compétences professionnelles et de connaissances scientifiques associées aux précipitations acides ainsi qu'à la biodiversité;
- série de programmes possibles axés sur les services personnalisés, expositions et publications sur la perte de la diversité biologique, ainsi que sur les impacts des dépôts acides, mis à la disposition des visiteurs des aires naturelles et des lieux historiques dans l'ensemble du réseau;
- diaporama d'interprétation et série de programmes conçus à l'intention des chambres de commerce ou des administrations municipales;
- projet qui a permis d'élargir le programme scolaire, de la maternelle à la huitième année, afin de traiter de la biodiversité et de la Réserve mondiale de la biosphère du sud des Appalaches.

- les sources de financement distinctes associées au Plan vert sont disparues avant même que le personnel ait pu être bien formé, que les moyens d'interprétation aient été adaptés et que les médias choisis aient pu diffuser les messages sur les problèmes de conservation;
- certains pensent que le programme de responsabilisation des citoyens envers l'environnement dont le Plan vert faisait la promotion allait au-delà de la mission de Parcs Canada qui ne devrait pas sensibiliser le public aux questions environnementales débordant les préoccupations de conservation des parcs;
- on accorde une place toujours plus importante à l'interprétation non personnalisée par l'entremise de centres d'accueil, d'expositions et de panneaux d'interprétation — autant de médias qui rendent difficiles la personnalisation des messages et la responsabilisation des visiteurs;
- compte tenu du personnel limité et des ressources peu abondantes, les programmes d'interprétation sont souvent fondés sur le plus petit dénominateur commun, au chapitre des connaissances; le traitement de questions plus complexes, susceptibles d'intéresser davantage certains auditoires, a été abandonné;
- la fonction d'interprétation est souvent séparée de celle de la science et de la gestion des écosystèmes à Parcs Canada.

L'interprétation et la communication au sujet des problèmes de conservation ne font pas l'objet d'une large diffusion. En général, les Canadiens ne savent pas que, derrière la très grande beauté naturelle de nombreux parcs nationaux, se cachent de graves problèmes environnementaux. Par exemple, en altitude, la neige qui tombe dans les parcs nationaux Banff et Jasper transporte de forts niveaux de matières polluantes en suspension, qui finissent par se retrouver dans les lacs et rivières des parcs ainsi que des régions avoisinantes, causant divers torts aux écosystèmes. La plupart des visiteurs des parcs ne se rendent pas compte de cette situation, et aucun renseignement d'interprétation n'est diffusé à ce sujet.



Il existe des expositions intéressantes sur les problèmes relatifs au maintien de l'intégrité écologique. À plusieurs endroits dans les parcs, des panneaux ou des dépliants présentent des messages simples liés à la gestion des écosystèmes, du type: « Dunes fragiles », « Travaux de restauration » ou « Restez sur le sentier ». Il s'agit là de messages importants qui doivent être communiqués aux visiteurs, mais rien ne les informe alors de la réalité sous-jacente, associée à la protection de l'intégrité écologique. Il ne s'agit que de règles et de règlements énoncés de façon à ne pas offusquer les visiteurs.

L'interprétation de l'intégrité écologique fait partie intégrante de la gestion active requise pour maintenir ou restaurer cette intégrité. Les visiteurs des parcs, les partenaires et le grand public doivent comprendre :

- le rôle des aires protégées à l'échelle locale, nationale et planétaire;
- la fragilité de l'intégrité écologique — même les plus belles régions sauvages sont parfois dégradées;
- la gravité des menaces auxquelles l'intégrité écologique fait face;
- la façon dont les individus peuvent aider, ce qui constitue un élément de la plus haute importance.

Pour atteindre un tel degré de compréhension, il faut savoir utiliser efficacement les techniques de communication et les connaissances scientifiques actuelles, de façon à ce que les auditoires se sentent touchés et s'engagent à de résultats positifs.

Les visiteurs ignorent souvent que leur simple présence dans un parc ainsi que l'utilisation qu'ils en font ont une incidence certaine sur l'intégrité écologique. Peu nombreux sont les programmes qui traitent de façon appropriée et avec franchise de l'impact de l'activité humaine.

Afin que les visiteurs (au même titre que d'autres auditoires) puissent mieux comprendre l'intégrité écologique — et le rôle qu'ils y jouent — puis s'employer à la défendre, il faut leur parler des menaces qui planent, à l'intérieur même des parcs, à l'endroit de cette intégrité. Une meilleure compréhension peut mener à la réduction des utilisations non appropriées, et à la modification de celles que l'on qualifie de compatibles, afin de réduire le stress sur l'intégrité écologique. De la même façon, les raisons qui sont à l'origine de restrictions, pour les visiteurs, dans le but de minimiser l'impact de leur présence sur l'intégrité écologique doivent être clairement communiquées. Par exemple :

- l'élimination des aires de camping d'appoint dans le parc national Banff, qui empiètent sur l'écosystème de la vallée de la Bow;
- la mise en place d'un système de réservation pour les terrains de camping du parc national de la Mauricie, comme mesure de gestion/contrôle de la demande;
- la fermeture de sentiers dans différents parcs, afin de protéger la faune.

En outre, nombre de visiteurs des parcs ne connaissent pas toujours très bien la faune et pensent que les animaux sauvages sont inoffensifs. Les programmes d'interprétation doivent expliquer que certains comportements des visiteurs donnent lieu à des situations conflictuelles, dont l'animal ressort habituellement perdant. Les visiteurs qui comprennent les raisons des restrictions seront plus enclins à s'y plier de bon gré.

Besoin d'une politique

En général, les Canadiens s'identifient facilement à un parc national en particulier ou à un symbole, tel que le parc national Banff. Ils ne peuvent toutefois se représenter clairement les parcs nationaux en tant qu'éléments d'un réseau, comprendre Parcs Canada comme une organisation, ni saisir que la gestion de la protection de l'intégrité écologique constitue la priorité des parcs nationaux s'ils ne sont pas informés. Les parcs sont perçus comme des entités distinctes — des territoires isolés sans contexte régional ou national. En raison de lacunes sur le plan de la communication, le grand public n'est pas conscient de la vulnérabilité des parcs nationaux, notamment des menaces qui s'expriment à l'intérieur de leurs limites

Conséquence des conflits entre les visiteurs et les ours

Le programme d'interprétation du parc national de La Mauricie explique qu'un ours noir, qui s'était habitué à la présence des campeurs, avait dû être abattu après que les employés du parc aient échoué dans leur tentative de le déplacer dans un autre secteur du territoire. Le message — l'ours est mort en raison d'une situation conflictuelle avec une activité humaine — est dur mais puissant. Pour être efficaces, les programmes d'interprétation ne doivent pas craindre de transmettre de tels messages.

ou qui proviennent de l'extérieur. Son intérêt se limite plutôt — tout comme d'ailleurs les messages d'interprétation — aux beautés des paysages et aux occasions récréatives, plutôt qu'à l'intégrité écologique.

En février 1998, le Conseil exécutif de Parcs Canada a approuvé l'énoncé d'intention suivant au sujet de l'interprétation et de la diffusion externe :

Le plus grand nombre possible de citoyens canadiens et de visiteurs vivront une expérience d'interprétation ou de communication externe enrichissante, captivante et divertissante qui leur permettra d'accroître leur compréhension et leur attachement :

- aux réseaux canadiens des aires patrimoniales d'importance nationale;

- à l'essence même de chaque aire patrimoniale, ce en quoi elles sont représentatives du pays et de ses habitants;

- à la nécessité de préserver les ressources patrimoniales.

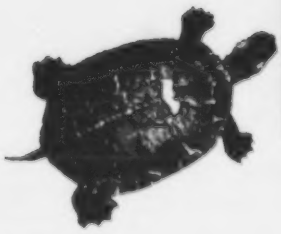
En outre, Parcs Canada travaille actuellement à l'adoption d'un « *Plan d'action pour le renouvellement de la mise en valeur du patrimoine au sein de Parcs Canada* ». L'ébauche de ce plan d'action ne fait pas référence non plus à l'intégrité écologique; en fait, l'expression « intégrité écologique » n'est utilisée qu'une fois, à l'intérieur d'un encadré portant sur la « protection des ressources ». (Parcs Canada, 1999, p. 10).

Le message transmis devrait être clair : la protection de l'intégrité écologique se trouve au cœur même de la gestion des parcs nationaux, point à la ligne.

RECOMMANDATION

10-1. Nous recommandons que Parcs Canada fasse de l'intégrité écologique l'objet principal des programmes d'interprétation et de communication externe dans son énoncé d'intention à ce sujet. Afin de bien faire état de l'importance de l'intégrité écologique en interprétation, cet énoncé devrait s'appuyer sur une politique sans équivoque à l'effet que les publications, programmes d'interprétation et installations au niveau national, régional et local, doivent refléter l'obligation relative à l'intégrité écologique.

La plupart des visiteurs du parc national Banff ne considèrent pas les jardins Cascade comme étant inappropriés dans un parc national, malgré leurs nombreuses plantes exotiques.
Blackbird Design



Besoin d'une stratégie

Au niveau conceptuel, l'interprétation est présentée de telle sorte que les personnes observent le milieu naturel sans en faire partie. En pratique, la protection de l'intégrité doit être rattachée à l'expérience vécue par les visiteurs du parc. Afin d'y parvenir, il faut voir la nature de l'intérieur, ce qui veut dire que l'interprétation des écosystèmes et de l'intégrité écologique doit inciter les gens à comprendre qu'ils font partie des processus qui soutiennent la vie. Les messages d'interprétation qui mettent en valeur de bonnes pratiques environnementales tels que le traitement tertiaire des eaux usées, les programmes de compostage, etc., permettent de faire le lien avec les processus naturels.

De ce premier message, l'interprétation de l'intégrité écologique peut logiquement déboucher

sur un second à l'effet que les mêmes processus écologiques entretiennent aussi l'existence du parc — sa géologie et sa géomorphologie, son réseau hydrographique, ses sols, ses plantes et ses animaux, son cadre géographique naturel et culturel, ses paysages magnifiques et les traits distinctifs de la région naturelle dans laquelle il se situe. Les messages sur l'intégrité écologique doivent être « concrets » pour être bien compris. Il est ainsi essentiel de cibler les auditoires appropriés et leurs besoins pour atteindre l'objectif visé, par rapport à l'efficacité des messages d'interprétation.

Évaluation des programmes d'interprétation actuels

Nombre d'études ont révélé que les visiteurs et autres auditoires sont satisfaits des programmes d'interprétation ainsi que des messages communiqués. Cependant, une lacune existe au niveau de la recherche sur les connaissances des visiteurs au sujet des parcs nationaux. Le degré d'efficacité des expositions, programmes et moyens de communication actuellement utilisés en interprétation constituent une autre grande inconnue, surtout dans le contexte de l'intégrité écologique. Par exemple, un film ou une émission de télévision peuvent être bien faits et divertissants, mais sans grande valeur éducative quant à l'intégrité écologique, ni sans capacité de modifier les comportements à l'égard de son maintien ou de sa restauration.

Certains parcs font déjà une promotion des efforts réalisés pour assurer le maintien de leur intégrité écologique. Par exemple, une brochure du parc national des Îles-du-Saint-Laurent (Parcs Canada, 1998) comprend des renseignements sur des sujets comme le plan de conservation du parc, les écosystèmes du parc et de la région, la faune et la flore, les systèmes d'information géographique, le Comité sur le statut de la faune au Canada et le zonage des parcs nationaux.

Nombre de programmes d'interprétation comprennent des expositions et des moyens de communication dont les messages, ainsi que le style, sont périmés. Le renouvellement ou la mise à jour des expositions et des installations ont subi les répercussions d'un financement inadéquat. L'amélioration des équipements, des expositions, des centres d'interprétation, doit se faire en fonction d'un accroissement de personnel compétent dans le domaine de l'interprétation. Le personnel a avantage à se déplacer et à interagir, avec les visiteurs sur les terrains de camping ou les sentiers, favorisant l'apprentissage et rehaussant la qualité de l'expérience de séjour.

D'autre part, les infrastructures et certains équipements ne servent qu'à un seul auditoire — les visiteurs — et n'atteignent pas le public extérieur. De plus, il est reconnu que très peu d'entre eux ont recours aux programmes d'interprétation des parcs nationaux. La très faible participation aux activités d'interprétation est peut-être le résultat d'un financement moindre, de matériel périmé, de centres d'interprétation et d'expositions désuets et d'un personnel insuffisant. Par exemple, seulement deux ou trois pour cent des 350 000 visiteurs qu'accueille chaque année le parc national du Mont-Riding prennent part à de telles activités, une proportion qui vaut pour la plupart des parcs. Après des visites répétées, le sentiment de « déjà vu » prime et on ne retourne pas voir le centre d'interprétation ou les expositions à caractère permanent.

Le fait que les nombreux programmes d'interprétation (visites guidées, programmes offerts en soirée et la plupart des programmes scolaires) soient offerts de façon à assurer le recouvrement des coûts engagés est peut-être un autre facteur expliquant la faible participation. Cette façon de procéder nuit à la diffusion des messages, notamment ceux portant sur l'intégrité écologique. Certaines personnes ne font pas partie de l'auditoire parce qu'elles ne veulent rien payer ou ne sont pas en mesure de le faire. À long terme, il découle de cette situation que seuls les programmes et messages qui ont la faveur populaire — c'est-à-dire pour lesquels le recouvrement des coûts est assuré — sont offerts. Les programmes d'interprétation essentiels doivent être proposés à tous les visiteurs des parcs, sans frais additionnels, outre les droits d'entrée.

Les bâtiments administratifs du parc national Fundy sont entourés d'immenses pelouses, ce qui élargit l'empreinte écologique et ne transmet pas un message écologique convenable aux visiteurs du parc.
P. Wilkinson

Intégrité écologique : montrer la voie à suivre

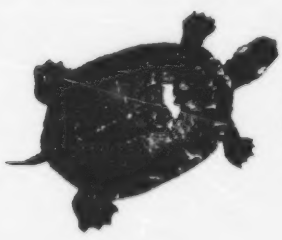
Les centres d'interprétation jouent un rôle important en offrant un point central d'information et de documentation sur l'intégrité écologique. Ils sont toutefois moins efficaces lorsqu'il s'agit d'offrir aux visiteurs des connaissances et une expérience pratique, de terrain, sur la découverte des écosystèmes et de leurs processus écologiques. La Commission a observé que nombre de centres d'interprétation renferment des expositions statiques, notamment des animaux empaillés, qui ne sont plus de première fraîcheur ou qui ne sont pas appropriés pour la communication des messages portant sur l'intégrité écologique.

Avantage de l'apprentissage sur place

Le contact direct avec un lieu est une façon importante de transmettre des messages d'interprétation.

Le gestionnaire des communications du parc national Wood Buffalo a accompagné les membres de la Commission jusqu'à l'embouchure d'un cours d'eau où se développe un delta. Il lui arrive régulièrement de se rendre à ce même endroit avec des groupes d'écoliers afin de leur expliquer les processus en cours et la formation des deltas. Il lui était extrêmement difficile de faire comprendre cette dynamique hydrologique aux enfants entre les quatre murs d'une classe, mais sur place, les jeunes n'ont aucun problème à saisir le processus. À son avis, la seule façon de bien leur expliquer est de les conduire jusqu'au ruisseau et de leur montrer ce qui s'y passe.

Par souci d'efficacité, l'interprétation doit être axée sur les activités offertes à l'extérieur — favorisant un contact direct avec le milieu. Par exemple, la restauration de parcelles de terrain, les sites de recherche sur certains écosystèmes et les sites de brûlages dirigés peuvent servir de moyens de communication auprès des visiteurs des parcs, de la communauté scientifique et des responsables de la gestion des terres avoisinantes.



Il est possible que les résidants des parcs n'aiment pas les messages explicites au sujet des enjeux de conservation, surtout s'ils sont perçus comme nuisibles au secteur touristique local. Plutôt que d'esquiver la question, les parcs devraient travailler de concert avec les résidants et les représentants du secteur du tourisme et leur expliquer pourquoi il est important de faire connaître aux visiteurs les réalités de l'intégrité écologique.

Il existe aussi des occasions en or, pour les programmes d'interprétation des parcs nationaux, de renforcer les messages ayant trait à l'intégrité écologique en faisant le lien avec les infrastructures et les installations des parcs qui font preuve de bonnes pratiques environnementales. Les messages peuvent être transmis de différentes façons. Il ne suffit pas de parler de l'intégrité écologique, il faut illustrer, par des exemples concrets, comment l'atteindre. Les parcs doivent montrer eux-mêmes la voie à suivre.

Dans nombre de cas, les visiteurs des parcs reçoivent des messages écologiques conflictuels. Par exemple :

- pelouses impeccables et espèces exotiques présentes dans des jardins près d'immeubles, d'aires de pique-nique ou de terrains de camping;
- piscines, stations de ski, terrains de golf et courts de tennis;
- routes et aires de stationnement dont la conception ne diffère pas de ceux qui se trouvent à l'extérieur des limites du parc;
- installations de traitement des eaux usées inefficaces ou désuètes, qui sont peut-être néfastes pour les cours d'eau et les lacs.

Pris collectivement, ces types d'infrastructures que nous venons d'énumérer vont à l'encontre des principes fondamentaux de la durabilité et de l'intégrité écologique. Il y a donc un manque de cohérence entre le principal objectif de Parcs Canada et la réalité observée par les visiteurs des parcs. Ces messages conflictuels appuient la thèse erronée du double mandat, un accroc historique qui persiste et continue de nuire à la gestion axée sur l'intégrité écologique et à la protection de cette intégrité, sans compter les messages d'interprétation qui y sont associés.

Il est essentiel d'éliminer les messages conflictuels dans les parcs, afin de mieux faire comprendre aux visiteurs ce qu'est l'intégrité écologique. Les parcs nationaux doivent montrer la voie à suivre en effectuant des choix responsables sur le plan de l'environnement, à toutes les étapes de la planification ainsi que dans le cadre de la gestion des parcs et de leur entretien. Il doit être évident que les parcs sont des endroits spéciaux et différents, et ce, jusque dans leurs installations et leurs infrastructures. Les mesures prises à l'appui de la responsabilisation environnementale doivent présenter des messages clairs à tous les auditoires, surtout aux visiteurs des parcs et aux résidants. De telles mesures, comme l'adoption de systèmes de gestion environnementale, l'amélioration du traitement des eaux usées ou autres éléments des infrastructures ainsi que la mise en place de programmes de recyclage fonctionnels sont autant d'atouts permettant de consolider les assises des messages ayant trait à l'intégrité écologique, et de réaliser le plein potentiel des parcs nationaux en vue de véritablement protéger cette intégrité.

Le chapitre 12 approfondit la question des liens entre l'intégrité écologique, les infrastructures des parcs et les messages d'interprétation.

RECOMMANDATIONS

10-2. Pour chaque parc, nous recommandons que Parcs Canada :

- élabore une stratégie d'interprétation de l'intégrité écologique et de communication externe qui confirme que l'intégrité est son objectif premier;
- présente des messages clairs et cohérents au sujet de l'intégrité écologique;
- prévoit un équilibre entre l'interprétation et la communication externe; et
- formule des buts ainsi que des objectifs quantifiables se prêtant à une évaluation régulière (par exemple, dans les plans de mise en œuvre et les rapports sur l'état des parcs).

Cette stratégie exige :

- des programmes qui insistent sur la durabilité écologique dans chaque parc, et qui présentent des messages concernant la conception ou la modernisation des installations et des infrastructures, reflétant ainsi l'engagement de Parcs Canada à l'endroit de l'intégrité écologique;
- une analyse du contenu du programme d'interprétation de chaque parc (y compris les éléments d'exposition, les panneaux d'interprétation, les brochures et les autres formes de présentations) afin de mesurer l'importance accordée à l'intégrité écologique;
- des recherches sur les raisons de la faible participation des visiteurs aux activités d'interprétation, et la prise de mesures conséquentes pour accroître cette participation;
- des programmes d'interprétation concentrés sur l'apprentissage et les expériences sur le terrain;
- l'intégration de l'enseignement de l'histoire naturelle et de renseignements plus généraux sur l'ensemble du réseau des parcs nationaux, des enjeux et des opportunités présentes ou futures, de la diffusion de documents, des résultats de recherches scientifiques dans le domaine des sciences naturelles ou sociales, incluant celles menées au sujet des visiteurs;
- des programmes qui comprennent des messages traitant sans ambages des conflits entre l'être humain et la faune, ainsi que des habitudes d'utilisation des visiteurs et de leurs répercussions sur l'intégrité écologique.

10-3. Nous recommandons que Parcs Canada offre gratuitement (outre les droits d'entrée) des renseignements d'interprétation essentiels à tous les visiteurs des parcs.

Auditoires actuels et possibles

Depuis toujours, c'est aux visiteurs des parcs que les programmes d'interprétation s'adressent, qu'ils portent sur les risques associés aux ours ou sur la dynamique des écosystèmes. Quand on parle de visiteurs d'un parc, il peut s'agir de gens qui habitent à l'extérieur de la région ou même du pays et qui ne s'y rendent qu'une seule fois, ou encore des individus qui habitent à proximité du parc et le fréquentent avec assiduité. Ces deux groupes ont des habitudes d'utilisation différentes et leurs besoins, en matière d'information ou d'apprentissage, sont aussi différents. Cependant, à l'heure actuelle, les programmes d'interprétation de Parcs Canada ne font aucune distinction entre ces deux groupes. Les programmes d'interprétation des parcs axés sur les visiteurs présentent aussi des limites quant à une sensibilisation efficace et à l'engagement envers l'intégrité écologique puisque, outre le fait que les visites sont sporadiques, elles sont habituellement de courte durée.

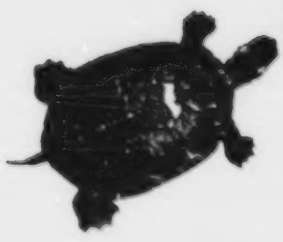
Bien des gens souhaitent en apprendre davantage au sujet des parcs sans nécessairement les visiter. Par le passé, l'information leur était surtout fournie par l'entremise de médias classiques, comme les émissions de télévision ou les grands livres de photos, ou encore sous forme de matériel didactique préparé à l'intention des enseignants. Plus récemment, les parcs ont commencé à recourir à de nouveaux médias pour répondre aux besoins des personnes autres que les visiteurs; certains produisent des bulletins, tandis que le site Web de Parcs Canada renferme des renseignements sur tous les parcs nationaux. L'information est aussi diffusée par la voie de communiqués, d'opérations médiatiques ou d'entrevues avec les gestionnaires d'un parc ou des membres de son personnel.

Compte tenu de l'objectif d'intégrité écologique, de la complexité de la notion et du besoin d'informer les gens sur la question, Parcs Canada doit pousser l'effort d'interprétation et de communication externe de façon à atteindre un public plus large que les seuls visiteurs des parcs. Beaucoup de moyens de communication peuvent désormais être utilisés et nombreux sont les auditoires qui peuvent accueillir un message portant sur l'intégrité écologique, même si chacun a des besoins particuliers. Ces auditoires peuvent être répartis en fonction des catégories décrites ci-après.

Personnes qui planifient la visite d'un parc national. L'interprétation doit cibler les visiteurs des parcs avant leur arrivée. Les messages présentés aux visiteurs une fois qu'ils sont sur les lieux peuvent arriver trop tard pour bien expliquer l'intégrité écologique ou pour modifier leur comportement. Il faut transmettre le message aux visiteurs lorsqu'ils planifient leur voyage et même lorsqu'ils sont en route, que ce soit par le biais d'un site Web, de publications, de bandes vidéo ou d'enregistrements sonores.

Résidants des parcs. Plusieurs parcs nationaux comptent une ou plusieurs agglomérations, dont certains résidants sont membres de comités consultatifs, prennent part à des tables rondes ou participent à des exercices de planification. Toutefois, peu de programmes d'interprétation du parc dans lequel ils résident sont préparés à leur intention, pour leur transmettre les valeurs propres à l'intégrité écologique. Pourtant, les résidants ont un intérêt personnel dans le parc, ils ont une incidence sur son intégrité écologique et cette question les concerne.

Personnel de Parcs Canada. En bonne partie, les membres du personnel de Parcs Canada n'ont qu'une idée vague, parfois même inexacte, de ce qu'est l'intégrité écologique. D'autres croient que leur travail n'y est pas relié. L'isolement géographique et les distances entre les lieux de travail du personnel mènent souvent à une absence de communication par les voies officielles, même si des groupes de travail en communication, des rencontres de section et des réunions de membres d'équipes de gestion comblent un peu le fossé à cet égard. Le personnel de Parcs Canada doit être la cible de programmes d'apprentissage et de formation au sujet de l'intégrité écologique (chapitre 2).



Politiciens, autres unités du gouvernement fédéral et autres paliers gouvernementaux. En général, au gouvernement, on comprend mal le mandat d'intégrité écologique de Parcs Canada. Cependant, les membres du gouvernement peuvent prendre des décisions ayant de grandes incidences sur l'intégrité écologique des parcs nationaux — par exemple, l'emplacement de couloirs de transport ou de services publics, la modification de l'utilisation des terres, l'extraction de ressources ou la lutte contre la pollution. Ces intervenants, qui jouent un rôle clé pour le maintien de l'intégrité écologique des parcs, doivent être ciblés par des programmes de communication externe sur l'intégrité écologique, en particulier lorsque les membres du personnel des parcs tentent de prendre la défense des intérêts et des valeurs des parcs nationaux à l'extérieur de leurs limites (chapitre 9).

Scientifiques et chercheurs. Ces groupes sont à la fois auditoires cibles de programmes d'interprétation et sources d'information en la matière. La diffusion des résultats de travaux scientifiques menés par Parcs Canada, par des universitaires ou par d'autres chercheurs est une façon d'aider divers auditoires à mieux comprendre l'intégrité écologique et à épouser cette cause. Bien des efforts sont déployés en ce sens. Les façons possibles de présenter les résultats de travaux de recherche, d'inventaire, de planification, de gestion et de surveillance comprennent des journées portes ouvertes, des communiqués et des opérations médiatiques, des bulletins et des sites Internet.

Auditoires régionaux. À l'heure actuelle, environ 70 pour cent des visiteurs des parcs proviennent des régions avoisinantes, mais dans certains parcs, ce pourcentage est beaucoup plus élevé — par exemple, plus de 90 pour cent dans le cas du parc national de la Péninsule-Bruce. Le besoin d'intégrer les parcs à l'intérieur d'un cadre régional signifie que les collectivités voisines constituent des auditoires importants. Ce groupe comprend les établissements scolaires, les organisations environnementales non gouvernementales, les associations, les entreprises agricoles, forestières et minières, les gestionnaires de terres à l'échelle régionale et les peuples autochtones, pour ne donner que quelques exemples. Une communication efficace avec ces auditoires passe par des partenariats, un sujet dont il est question plus loin dans ce chapitre sous la rubrique « Importance des partenaires en interprétation ».

Peuples autochtones. Les rapports établis entre, d'une part, les peuples autochtones et leurs connaissances traditionnelles des écosystèmes, et, d'autre part, les installations et programmes d'interprétation, sont fort variés. En marque de respect, chaque parc devrait inclure dans ses communications des renseignements au sujet du territoire traditionnel à l'intérieur duquel il a été créé, et faire participer les peuples autochtones aux programmes d'interprétation sur divers sujets. Par exemple, il pourrait exister des programmes sur les liens étroits qui existent entre les êtres humains et la nature, ou encore sur les noms traditionnels de lieux et autres (chapitre 7).

Non seulement les peuples autochtones représentent-ils un nouvel auditoire pour les messages d'interprétation, mais ils constituent une source de connaissances et de compréhension qui doit être intégrée dans les programmes d'interprétation ou de communication externe de Parcs Canada. La confiance et le soutien des Canadiens à l'endroit de la réintégration des activités autochtones dans les parcs nationaux peuvent être grandement améliorés grâce à l'interprétation. Il est de mise que les peuples autochtones eux-mêmes s'occupent de la préparation et de l'animation de ces programmes.

Exemples de programmes d'interprétation auxquels participent des scientifiques et des chercheurs

- Publication semestrielle « *Gwaii Haanas Currents: Sharing Scientific and Traditional Knowledge for Protected Heritage Areas Management* »;
- Rapports scientifiques annuels au parc national des Prairies;
- Participation de scientifiques aux programmes d'interprétation du parc national Fundy.

Parcs Canada reconnaît maintenant la nécessité pour les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux individuels de continuer à communiquer sur le plan local tout en se concentrant sur la création d'une image nationale forte — reconnue et appréciée par ses divers clients, qu'il s'agisse d'écoliers en train de faire une recherche sur l'histoire locale, ou de voyageurs qui se rendraient dans les coins les plus reculés du pays.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p. 103

Jeunes et enseignants. Puisqu'ils forment la génération dont l'appui sera essentiel au maintien futur de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, les jeunes — et les enseignants — devraient faire l'objet d'efforts particuliers en vue de l'interprétation de l'intégrité écologique. Parcs Canada devrait appuyer le personnel scolaire en lui fournissant de l'information sur des sujets précis. Même si Parcs Canada a conçu des « trousses didactiques » spécifiques, on a souvent fait remarquer à la Commission que, pour la plupart, les enseignants n'avaient pas le temps de traiter de ces sujets s'ils n'étaient pas officiellement intégrés dans le programme d'études. Faisant preuve d'une innovation emballante à l'égard des liens à créer entre Parcs Canada et les systèmes scolaires, le gouvernement de l'Ontario a récemment décidé d'inclure avec beaucoup d'emphase le sujet des parcs nationaux du Canada dans le programme d'études en géographie des étudiants de neuvième année. Nous avons été informés que cette décision avait entraîné une augmentation importante de la consultation du site Web de Parcs Canada par les écoles ontariennes et leurs étudiants.

Intégration des connaissances naturalisées à l'interprétation

Un aîné, chez les Ojibwas de la Première Nation de la rivière du Pic, est à la tête d'un programme sur le piégeage au parc national Pukaskwa. Deux ans après l'établissement de ce parc, en 1978, cet aîné s'est joint au personnel du parc, qui comptait plus d'une dizaine d'employés autochtones. En 1998, on l'a invité à participer au programme d'interprétation autochtone de Pukaskwa, dont l'un des buts principaux est de montrer aux visiteurs que la culture anishnabe est vivante et non statique.

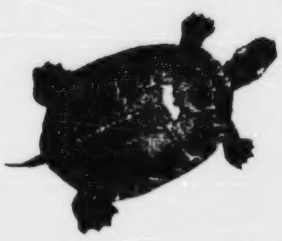
Comme tous les bons maîtres, c'est par l'exemple qu'il transmet le mieux son message. Il médite parfois sur les relations entre les Anishnabes et un monde qui s'est trop souvent mépris sur leur mode de vie : « Les gens de cultures différentes ont toujours eu des façons différentes de faire les choses », dit-il doucement (il n'élève jamais la voix). « Il faut bien comprendre qu'au fond, nous ne sommes pas différents, nous sommes tous pareils. Ce que j'essaie d'expliquer au parc, c'est que nous formons tous une grande famille qui fait de son mieux pour survivre, et que nous devons coopérer. Je ne peux pas dire aux gens quoi faire. Pour apprendre de moi ou d'un autre, il faut vouloir apprendre, observer, écouter ».

Extrait du bulletin de la Commission, volume I, numéro 4 (Septembre 1999)

Entreprises, sociétés et associations industrielles. Le secteur privé est un auditoire cible important pour les programmes de communication externe. Qu'il s'agisse d'entreprises individuelles ou d'associations industrielles, le secteur privé prend maintes décisions et mesures, à l'intérieur comme à l'extérieur des limites des parcs nationaux, qui ont une incidence sur l'intégrité écologique de ces parcs. Dans de nombreux cas, le secteur privé s'y connaît très bien en intégrité écologique, souvent grâce à des travaux de recherche.

Tel que mentionné au chapitre 9, les possibilités de partenariat entre Parcs Canada et le secteur privé sont nombreuses et pourraient avoir des répercussions de taille sur les programmes d'interprétation ou de communication externe. Qui plus est, une collaboration entre ces intervenants bien renseignés du secteur privé et Parcs Canada permettrait d'informer d'autres entreprises, qui élargiraient ainsi leur champ de connaissances. Les programmes de communication externe de Parcs Canada à l'endroit de cet auditoire devraient servir à informer et à inviter la prise de décisions et de mesures bénéfiques pour l'intégrité écologique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites des parcs nationaux.

Citadins. Beaucoup d'auditoires possibles se retrouvent dans les régions urbaines, qui sont aussi la source d'un grand soutien à l'endroit des parcs nationaux. Parcs Canada a mis beaucoup d'efforts à l'élaboration de programmes d'interprétation dans les parcs nationaux, mais le fait demeure que bien peu de parcs nationaux sont situés près de grands centres urbains — là où vivent les Canadiens en majorité. Afin de conserver toute leur valeur éducative, les messages d'interprétation doivent être concrets, dans un cadre où la sensibilisation aux processus naturels peut devenir une expérience quotidienne, pour renforcer ainsi les liens établis entre les parcs nationaux et la culture urbaine. La présence de Parcs Canada dans les villes doit être supportée par des organisations de citoyens dévouées à la cause de l'environnement, ainsi que par une population qui s'y connaît bien en questions environnementales et qui croit aux idéaux de la protection du territoire.



En collaboration avec les services municipaux des parcs, des projets devraient être lancés, avec le soutien technique et financier de Parcs Canada. De tels programmes pourraient porter sur :

- l'interprétation des processus naturels dans différents parcs urbains;
- l'activité humaine, ainsi que ses incidences, dans les parcs urbains et leurs environs;
- l'histoire et le rôle des peuples autochtones;
- les problèmes de gestion et de conservation des ressources et des milieux naturels;
- les questions culturelles ainsi que celles associées aux arts et à l'artisanat;
- la description des régions naturelles où se trouvent les villes et qui forment les assises du réseau de parcs nationaux.

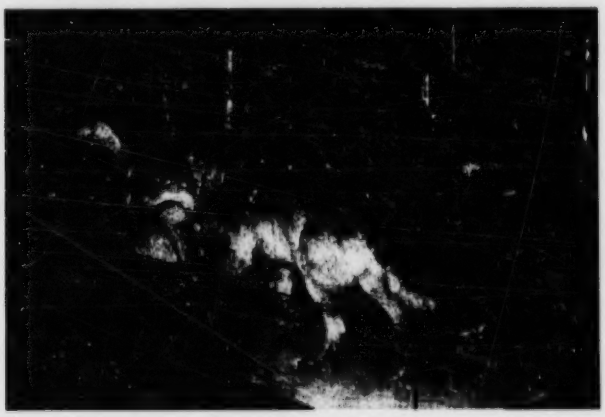
En outre, les nouveaux Canadiens, qui constituent une partie importante de la population des villes, devraient être sensibilisés au besoin de protéger le patrimoine naturel et culturel du Canada. Parcs Canada devrait tenter d'atteindre les groupes multiculturels, qui sont peut-être moins bien informés des enjeux de la protection des parcs ou des traditions liées à leur utilisation.

Est-ce que Parcs Canada dessert bien ses auditoires cibles?

En bref, la réponse est « non ».

Restructurations et compressions budgétaires récentes ont été à l'origine d'une forte réduction des ressources, tant humaines que financières, liées à l'interprétation. Bien des installations ou programmes d'interprétation sont désuets et auraient besoin d'être renouvelés. En outre, un grand nombre d'employés affectés à l'interprétation occupent des postes temporaires ou saisonniers, une situation qui ne reconnaît pas l'expérience et les compétences professionnelles requises pour offrir des programmes d'interprétation efficaces, en plus de ne pas permettre aux programmes d'interprétation de fonctionner l'année durant, afin de communiquer des messages d'intégrité écologique à l'échelle régionale.

Les animaux empaillés exposés dans les centres d'interprétation de parc sont désuets et risquent de transmettre un message inapproprié aux visiteurs.
P. Wilkinson



De nombreux employés chevronnés ont quitté Parcs Canada ou ont été mutés. La communication de messages au sujet de l'intégrité écologique exige de grandes connaissances et une bonne mémoire collective concernant chacun des parcs ainsi que de l'ensemble du réseau. Cette mémoire et ces connaissances ont été sérieusement érodées par les programmes de compression de la main-d'œuvre, en plus d'être menacées par le vieillissement du personnel de Parcs Canada (dont une grande partie approche de l'âge de la retraite). L'intégrité écologique, au même titre que la communication de messages à son sujet, exige le maintien et l'élargissement de ces connaissances collectives; il faut absolument planifier la relève. Toute cette tradition d'interprétation pourrait d'ores et déjà avoir été perdue. La situation est telle que Parcs Canada doit maintenant réinventer l'interprétation.

On nous a dit qu'en 1998-1999, un montant global de 34,26 millions de dollars avait été consacré à la « mise en valeur du patrimoine — sensibilisation et compréhension », ce qui équivaut à 9,4 pour cent du budget total de l'Agence Parcs Canada, qui s'établit à 364,98 millions de dollars. (voir le tableau 13.2 au chapitre 13). Toutefois, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de données nationales historiques (financement et effectif avant les compressions budgétaires), ni de données concernant les parcs individuellement. La Commission n'est donc pas en position de présenter des recommandations détaillées sur les augmentations requises en matière de financement et d'effectif pour l'interprétation,

Faire comprendre la nécessité des brûlages dirigés dans les parcs urbains permet de sensibiliser le grand public à l'efficacité de cette méthode de gestion active dans les parcs nationaux.
G. Dillon/Parcs de la Ville de Toronto

Programmes d'interprétation urbains

Les parcs urbains du Canada font face à un large éventail d'enjeux de conservation. Ces questions constituent autant d'occasions d'interprétation des processus naturels à l'échelle locale, régionale et pan-canadienne. Par exemple :

- l'Unité de gestion de Parcs Canada pour la région côtière de la Colombie-Britannique travaille à l'élaboration d'une stratégie de communication afin de transmettre ses messages sur les enjeux de conservation du patrimoine aux habitants des villes. Ce programme sera présenté à l'aquarium de Vancouver, au parc Stanley; dans un premier temps, ce sont les auditoires de Victoria et de Vancouver qui seront ciblés;
- un projet pilote visant les jeunes du système scolaire de Vancouver est aussi en cours. On souhaite ainsi relier le site Web actuel de Parcs Canada avec un autre site à l'intention des enfants qui comporte des éléments interactifs pour renseigner les élèves au sujet des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux et des aires de conservation marine, d'abord en Colombie-Britannique, puis partout au Canada;
- la ministre du Patrimoine canadien a annoncé récemment la création d'un programme d'interprétation conjoint pour les parcs de la Rouge, qui fait partie de l'ensemble de vallées et ravins protégés dans la région de Toronto, sous l'égide de l'Office des autorités de conservation de la nature de Toronto et de sa région. Ce réseau de vallées et d'aires sauvages abrite des espèces végétales et animales qu'on ne voit habituellement pas dans les zones urbaines. Il s'agit d'une occasion de choix pour l'interprétation des impacts de l'utilisation humaine sur un écosystème qui présente toujours une certaine intégrité écologique;
- à Calgary, le parc Nose Hill offre la possibilité d'interpréter auprès des citoyens, les efforts déployés pour la protection et la gestion d'écosystèmes des prairies à herbes courtes. Des brûlages dirigés, en présence de citadins, offriraient une occasion d'interprétation des écosystèmes des prairies dans cette région;
- la restauration de la savane de chêne noir, avec la gestion de brûlages dirigés expérimentaux et l'éradication de la végétation non indigène envahissante, est en cours depuis 1993 à High Park, le plus grand parc de Toronto. Un brûlage d'envergure est prévu pour l'an 2000. Les collectivités environnantes ont désormais accepté ce processus de gestion de la végétation en zone urbaine;
- le parc Tommy Thompson (connu aussi sous le nom de Leslie Street Spit), dans le secteur riverain de Toronto, compte parmi les habitats urbains du Canada les plus diversifiés au plan écologique. Il offre une occasion d'interprétation des processus de régénération naturels ainsi que de restauration écologique, sans oublier le potentiel pour faire connaître les étapes de planification de la protection et la politique adoptée à cet égard.

comme elle l'a fait pour l'aspect scientifique. Le chapitre 13 présente une estimation de l'augmentation requise de la capacité d'interprétation nécessaire au service efficace des auditoires actuels et possibles de Parcs Canada.

Utilisation d'autres formes de communication

Internet est un moyen de communication pouvant transmettre des renseignements à caractère écologique à un large d'auditoire. Par exemple, le site Web du parc national Wapusk informe sur les réalités environnementales du parc, notamment la rigueur du climat et les dangers associés à la présence possible d'ours polaires, puis fait le lien entre ces réalités et une utilisation appropriée par les visiteurs. L'envergure des sites Web, ainsi que la qualité et la portée de l'information, varient grandement selon les parcs, en plus de dépendre du degré d'intérêt des membres du personnel à cet égard. Par ailleurs, les difficultés relatives à la traduction des textes font parfois obstacle à une plus grande utilisation d'Internet, la loi fédérale exigeant que tous les renseignements soient fournis en français et en anglais.

Des renseignements axés sur l'intégrité écologique peuvent être présentés à l'aide de cartes, d'enregistrements sonores, de disques compacts, de bandes vidéo et de bien d'autres médias. Individuellement, les parcs ont fait usage de certains de ces médias, mais cette utilisation varie lorsqu'il s'agit de communiquer les messages concernant l'interprétation des parcs nationaux dans le cadre du réseau canadien.

RECOMMANDATION

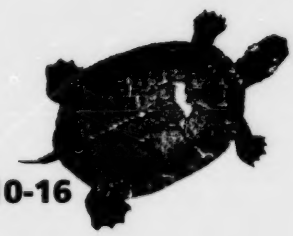
10-4. Nous recommandons que Parcs Canada

- élargisse la portée de ses programmes d'interprétation des parcs nationaux, en visant de nouveaux auditoires stratégiques et en ayant recours à d'autres médias, tout en poursuivant avec encore plus de détermination ses efforts auprès des auditoires auxquels ses programmes s'adressent déjà;
- appuie avec vigueur ses programmes d'interprétation en termes de personnel, de budget et de formation;
- reconnaisse, de façon tangible, le professionnalisme du personnel d'interprétation grâce à un programme de formation national sur l'intégrité écologique, au financement de la recherche et à l'élaboration de programmes de mise en valeur ainsi qu'à la mise en place d'un processus d'avancement professionnel; et
- procure des fonds au profit de programmes d'interprétation et de communication externe, que ce soit pour des travaux de recherche, le personnel ou le renouvellement des programmes;

et ce, afin de répondre aux objectifs de l'interprétation (chapitre 13).

Il faudrait alors :

- travailler en collaboration avec les exploitants d'entreprises touristiques et autres fournisseurs de services à l'intention des visiteurs afin de proposer, avant leur visite, de l'information fortement axée sur l'intégrité écologique, au moyen de sites Web, de cartes, d'enregistrements sonores, de disques compacts, de bandes vidéo et d'autres médias;
- élaborer, dans chaque parc qui abrite au moins une agglomération, un programme d'interprétation visant explicitement les résidants du parc et portant sur leur relation particulière avec l'intégrité écologique; les liens ainsi exposés devraient être orientés vers la responsabilisation environnementale et les efforts requis en vue d'inciter ces résidants à se préoccuper de l'environnement;
- faire la promotion de l'intégrité écologique comme étant l'affaire de tous les membres du personnel de Parcs Canada; s'assurer que le personnel participe à la communication des objectifs et messages, qu'il soit habilité à cet égard et qu'il reçoive la formation voulue; communiquer le mandat d'intégrité écologique à l'intérieur du réseau et de chaque parc;

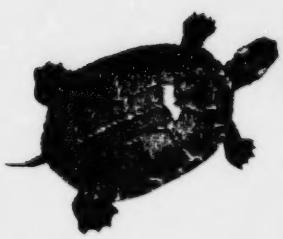


- produire un programme éducatif sur l'intégrité écologique dirigé à l'endroit des politiciens et décideurs du gouvernement fédéral ainsi que des autres paliers gouvernementaux;
- façonner des programmes d'interprétation et de communication externe en fonction des besoins précis d'auditoires voisins des parcs nationaux, notamment les établissements scolaires, les associations, les administrations locales et les résidants;
- faire en sorte que l'intégration de l'histoire et de la culture autochtones dans le contexte de la relation avec la nature, soit une priorité des programmes d'interprétation, tout en travaillant avec les communautés autochtones pour permettre à ces peuples de raconter leur propre histoire;
- favoriser l'interprétation de l'intégrité écologique auprès de la clientèle des jeunes et des enseignants, principalement par l'entremise des programmes d'études officiels;
- organiser des programmes ainsi que des activités pour présenter les préoccupations propres aux parcs nationaux et à leur intégrité écologique dans les grandes villes canadiennes, avec la collaboration, par exemple, des services municipaux chargés des parcs;
- concevoir des programmes d'interprétation et de communication externe particuliers pour les sociétés, entreprises et associations industrielles (par exemple, l'Association canadienne des pâtes et papiers, l'Association canadienne des producteurs pétroliers ou l'Association de l'industrie touristique du Canada) afin de communiquer le besoin de protéger l'intégrité écologique dans les parcs nationaux grâce à des activités durables à l'extérieur de ces parcs;
- financer des travaux de recherche et développement en vue de l'utilisation d'Internet ou d'autres médias.

Importance des partenaires en interprétation

Les auditoires des régions voisines des parcs nationaux sont fort susceptibles d'appuyer le mandat d'intégrité écologique de ces parcs, par le biais de l'action politique et de la défense de tels intérêts par des organisations environnementales non gouvernementales. Les auditoires régionaux peuvent aussi devenir des partenaires en interprétation. Par exemple, les membres de la Commission ont rencontré plusieurs grands éleveurs dans la région du parc national des Lacs-Waterton, qui ont été fort éloquents sur des sujets comme l'élevage, le maintien de valeurs de conservation et d'autres facettes de leur exploitation qui sont liées à l'intégrité écologique. Les parcs peuvent aussi élargir leurs programmes de façon à se porter à la défense de certains intérêts à l'échelle régionale, nationale et même internationale, dans le contexte de la gestion d'écosystèmes ainsi que de la protection de l'intégrité écologique (chapitre 9).

Il ne s'agit pas ici d'une voie à sens unique. Les messages d'intégrité écologique peuvent être beaucoup plus éloquents s'ils font part des retombées économiques et culturelles, ainsi que de la transposition des valeurs des parcs au profit des collectivités locales et du pays dans son ensemble. Souvent, les avantages découlant de l'existence d'un parc ne sont pas reconnus des gestionnaires des terres avoisinantes et du reste de la région, en partie en raison d'un manque de connaissances au sujet des enjeux de conservation liés aux parcs nationaux et ayant un rapport avec des enjeux d'envergure régionale.



La collaboration est essentielle à la promotion de l'intégrité écologique. Parcs Canada doit collaborer avec divers partenaires, notamment les peuples autochtones, d'autres gouvernements (qu'il s'agisse des conseils municipaux ou des services des parcs municipaux ou régionaux, ou encore des gouvernements provinciaux ou territoriaux), les médias, les organisations environnementales, le secteur privé, les associations coopératives ou les bénévoles.

Les bénévoles jouent d'ailleurs un rôle particulièrement important en interprétation. Par exemple, les *Partenaires des parcs canadiens* comptent plus de 60 associations membres, dont au-delà de 40 associations coopératives « d'Amis », travaillant de concert avec les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux. Ces associations donnent plus de 100 000 heures de bénévolat chaque année. Elles offrent des programmes, des activités, des publications ainsi que des produits d'interprétation de toutes sortes, et leurs efforts se concentrent particulièrement sur la jeunesse.

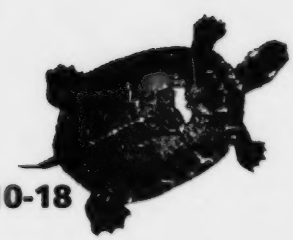
RECOMMANDATIONS

10-5. Nous recommandons que Parcs Canada aborde l'intégration régionale, dans ses programmes d'interprétation, afin de mettre en contexte les messages de protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux à l'échelle régionale, nationale et internationale. Faire de chaque parc un centre régional pour les programmes éducatifs en matière de réseaux d'aires protégées et de gestion d'écosystèmes.

Il faudrait alors :

- intensifier les efforts d'interprétation afin de renseigner les intervenants intéressés, à l'échelle locale et régionale, au sujet du mandat d'intégrité écologique de Parcs Canada et des objectifs précis de chaque parc à cet égard;
- faire en sorte que ces efforts appuient l'intégration régionale;
- modifier la croyance voulant que la protection de l'intégrité écologique ne soit l'affaire que de Parcs Canada, et faire comprendre que c'est l'affaire de tous;
- discuter des grands thèmes environnementaux qui menacent l'intégrité écologique (comme les changements climatiques à l'échelle planétaire) et faire le lien avec les parcs nationaux;
- renforcer l'interprétation sur le terrain, en accroissant les effectifs de personnel spécialisé dans ce domaine.

10-6. Nous recommandons également que Parcs Canada élargisse le rôle des partenaires et y accorde son soutien, spécialement dans le cas des associations de bénévoles, en matière d'interprétation et de communication externe, afin de supporter, sans les remplacer, les professionnels à plein temps.



Marketing et intégrité écologique

Les touristes canadiens ou étrangers ont toujours constitué un auditoire important pour ce qui est de l'information au sujet des parcs nationaux canadiens, notamment sous la forme de marketing de produits. Cela revient à dire que les parcs nationaux sont un « produit commercialisé », par Parcs Canada et d'autres organisations, à titre de destinations touristiques.

Les organismes gouvernementaux mènent quatre grands types de campagnes de marketing :

- Type A : Marketing de produits et services (les parcs à titre de destinations touristiques).
- Type B : Marketing social (pour tenter de modifier les comportements et les attitudes des groupes cibles).
- Type C : Marketing de politique (pour convaincre des secteurs précis de la société d'accepter une politique, ce qui est semblable à la « publicité d'opinion » des entreprises privées qui se targuent alors d'avoir bonne conscience au plan de leurs responsabilités sociales).
- Type D : Démarketing ou marketing inverse (pour informer les groupes cibles ou les persuader de ne pas utiliser des programmes gouvernementaux auxquels ils avaient eu accès jusque-là).

Madill (1999)

À ce jour, le personnel de Parcs Canada spécialisé en marketing s'est limité au premier de ces quatre types — le marketing de produits et services. Cette forme de marketing ne montre que peu ou pas d'égard au fait que, pour la plupart, les parcs nationaux font état d'un stress important, même aux niveaux actuels d'utilisation par les visiteurs. En outre, il ne s'inquiète que peu ou pas des impacts de l'accroissement de l'activité humaine sur l'intégrité écologique et, en dépit de ce que l'on prétend, ne transmet pratiquement aucun message d'intégrité écologique. La Commission est d'avis qu'aucune recherche sérieuse n'a été faite et qu'aucune donnée solide n'a été recueillie au sujet du marketing de produits ou de ses répercussions possibles sur l'intégrité écologique des parcs nationaux. La Commission canadienne du tourisme a indiqué aux membres de la Commission que l'intégrité écologique devrait être la priorité de Parcs Canada et que le marketing des parcs nationaux devrait faire de l'intégrité écologique le message primordial.

On a dit à la Commission : « Nous ne devrions pas sous-utiliser nos parcs nationaux ». On lui a aussi dit que l'un des objectifs du marketing de produits était de faire dévier la demande au profit de parcs « sous-utilisés » et de l'étendre sur une plus longue période, dans les parcs actuellement « surutilisés » en haute saison.

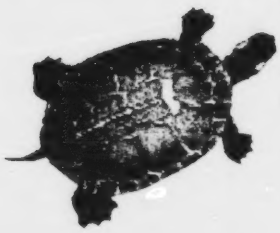
La notion de sous-utilisation est absolument sans intérêt en termes d'intégrité écologique. Des parcs sont considérés « sous-utilisés » uniquement du fait que leurs installations ne sont pas utilisées à pleine capacité et que d'autres motivations économiques du même ordre entrent en jeu, sans aucune compréhension scientifique de la relation entre utilisation et intégrité écologique. Cependant, des processus naturels sensibles, comme la reproduction et la migration, se produisent durant les saisons intermédiaires, sans compter qu'à cette période de l'année, l'effectif du personnel des parcs est à son plus bas, ce qui rend la gestion en vue de l'atteinte de l'intégrité écologique encore plus difficile. Si cette idée de combler les vides peut s'appliquer à la vente de billets d'avion vers des destinations moins attrayantes pendant telle ou telle saison, elle n'a aucunement sa place dans le contexte des parcs nationaux et de la protection de l'intégrité écologique.

On a également dit à la Commission que la Direction des affaires extérieures de Parcs Canada disposait d'une « base de données sur les clients » comptant environ 4 500 fichiers et permettant de mieux comprendre, selon les mots mêmes utilisés par la Direction, « la surutilisation spatiale et temporelle des parcs ». De l'avis de la Commission, cette compréhension est nulle. L'actuel marketing de produits pour les parcs nationaux n'est pas fondé sur des travaux de recherche solides en sciences sociales ou naturelles, pas plus qu'il n'existe une base de données appropriée.

... la démarche de marketing d'une unité peut être plus valable à d'autres fins [que la production de recettes], comme l'amélioration des relations avec certains groupes ou personnes avec qui l'unité interagit, un service à la clientèle amélioré, l'incitation à des modes de vie ou comportements plus sains, etc.

Nombreux sont ceux au gouvernement qui associent marketing et recouvrement de coûts ou production de recettes. Il faut savoir que le marketing, de par sa philosophie, les outils employés ou les techniques utilisées, ne se situe pas forcément dans l'un ou l'autre de ces camps. Il est vrai que le marketing peut aider le gouvernement à produire des recettes, mais il peut aussi être fort utile à l'amélioration des relations avec les clients et les différents groupes qui traitent avec les ministères gouvernementaux. Le motif de toute démarche de marketing n'est pas nécessairement la production de recettes ou la réalisation de bénéfices.

Madill (1999)



Les personnes chargées du marketing de produits pour les parcs nationaux semblent peu connaître l'intégrité écologique et ne pas bien saisir le mandat qui s'y rattache. Par conséquent, le matériel de marketing, n'utilise que rarement l'expression « intégrité écologique » et ne fait jamais mention de la primauté de cette intégrité dans le contexte de la gestion des parcs nationaux. La Commission a appris que bien du matériel de marketing était périmé et avait été produit lorsque l'importance accordée à l'intégrité écologique était moindre. On lui a dit que ce matériel serait remplacé par d'autre mettant l'accent sur ladite intégrité écologique — lorsque le stock actuel serait épuisé. Toutefois, on a également consulté du matériel très récent qui, lui aussi, faisait fi de l'intégrité écologique, qu'on pense par exemple au « *guide des guides* », ou encore à du matériel préparé, à l'intention des marchés éloignés, par la Direction des affaires extérieures de Parcs Canada.

Actuellement, le marketing de la Direction des affaires extérieures de Parcs Canada cible les touristes en pays étrangers, notamment de l'Europe et de l'Asie. Ces touristes, qui ne représentent actuellement qu'une faible proportion des visiteurs des parcs, voyagent essentiellement en groupes et ont besoin d'installations ainsi que de services, comme des grands hôtels ou des autocars, ce qui ajoute au stress sur l'intégrité écologique. Cette démarche s'appuie sur deux arguments de nature économique : l'argent dépensé par les touristes étrangers améliore la balance canadienne des paiements et ils dépensent davantage, par individu et par visite, que les visiteurs des parcs qui habitent au pays.

Cette stratégie de marketing de produits fait peu de place à l'intégrité écologique. Comme on le mentionne sans équivoque dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, pour la plupart, les parcs sont victimes de stress en raison des niveaux actuels d'utilisation par les visiteurs; pourtant, le nouveau matériel promotionnel conçu à l'intention des marchés étrangers ne renferme aucun message sur l'intégrité écologique et vise essentiellement à accroître le nombre de visiteurs.

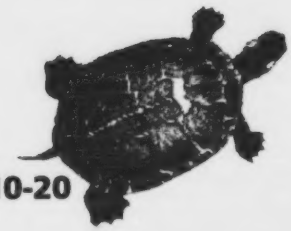
Le marketing social renseigne les gens sur les avantages des parcs nationaux et les stress qu'ils subissent, en les laissant décider s'ils les visiteront ou non. Il n'est pas nécessaire de visiter les parcs nationaux pour en apprendre davantage à leur sujet; il est possible de passer par Internet ou de prendre part à des programmes de diffusion externe offerts dans les centres urbains.

Les gens sont informés au sujet des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux de toutes sortes de façons, et au moyen de différents médias. Fort heureusement, se rendre sur place n'est plus la seule manière de se familiariser avec leurs panoramas et leurs environnements sonores. L'avènement de nouvelles technologies comme l'Internet, les CD-ROM et les cassettes vidéo, qui se sont ajoutées aux moyens traditionnels de communication avec les Canadiens — outre les visites du personnel de Parcs Canada dans les écoles, les émissions spéciales à la télévision, et les films — a ouvert de nouveaux horizons pour les Canadiens et Canadiennes de tous les âges et de tous les milieux, d'un bout à l'autre du pays.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p. 106

Nous croyons fermement que le marketing de produits pour les parcs nationaux devrait cesser et que l'accent devrait être mis sur le marketing social, le marketing de politique et même le démarketing des parcs, en insistant sur l'intégrité écologique. L'intégrité écologique est l'objectif fondamental — donc, commercialisons-la, notamment en disant aux gens que cette intégrité souffre dans les parcs nationaux et qu'en partie, les stress découlent d'un nombre trop grand de visiteurs ainsi que de l'offre d'activités qui ne sont ni admissibles, ni appropriées (voir le chapitre 11 sur la question des utilisations appropriées). Ce point fait partie de la stratégie des relations extérieures et de l'image de marque de Parcs Canada, même si l'utilisation semble être toujours le but ultime :

La stratégie ... recommande de faire connaître



aux Canadiens la mission et le mandat de Parcs Canada, de renforcer le sentiment de fierté et d'identité que suscitent ces endroits spéciaux du patrimoine. Elle traite également des messages susceptibles d'aider les marchés cibles particuliers à comprendre, à appuyer et à visiter les parcs et les lieux, et à devenir des partenaires dans la défense de cette cause.

Le marketing peut aider l'organisation à atteindre ses buts, à améliorer son image de marque et à accroître sa coopération et son efficacité internes.

Parcs Canada, « *Sommaire exécutif : Stratégie de gestion de l'image de marque de Parcs Canada et des relations extérieures* », (1997) p. 1

La Commission n'a décelé aucun signe que cette nouvelle démarche de marketing était seulement même envisagée.

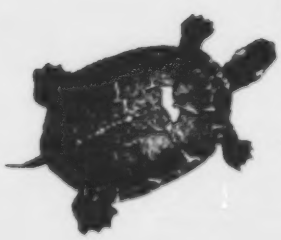
Certains parcs nationaux travaillent activement, avec des organismes régionaux ou provinciaux, au marketing de produits touristiques. Avec ou sans la participation de Parcs Canada ou de parcs individuels, ces organismes continueront de faire la promotion des produits, l'objectif compréhensible étant l'accroissement des revenus dans la région ou la province. Parcs Canada devrait renseigner ces organismes au sujet des stress sur l'intégrité écologique découlant des niveaux actuels d'utilisation ou de niveaux accrus et les inviter à incorporer des messages concernant l'intégrité écologique dans leurs programmes de marketing. Dans le cas contraire, la détérioration de l'intégrité écologique des parcs nationaux les rendra moins attrayants pour les visiteurs, ce qui aura une incidence négative sur les économies régionales et provinciales.

La Commission a en outre entendu mentionner que les visiteurs des parcs étaient des « clients ». Ce terme convient pour une entreprise dont l'objectif premier est d'équilibrer l'offre et la demande; il ne convient pas dans le cas des parcs nationaux. Il ne transmet pas le bon message d'intégrité écologique. Les visiteurs sont des invités, à qui il incombe de se comporter de manière responsable et d'utiliser les parcs de façon appropriée.

RECOMMANDATIONS

10-7. Nous recommandons que Parcs Canada mette fin au marketing des parcs comme des produits de consommation, de même qu' à celui ayant pour but d'accroître l'utilisation globale des parcs ou de faire dévier la demande, au profit des saisons intermédiaires ou encore d'autres parcs dits « sous-utilisés ». Il devrait plutôt concentrer ses efforts sur le marketing social, le marketing de politique et le démarketing, en ciblant les auditoires appropriés au moyen de messages axés sur l'intégrité écologique.

10-8. Nous recommandons aussi que Parcs Canada travaille avec les organismes régionaux et provinciaux qui s'occupent de marketing de produits touristiques afin de les renseigner au sujet des stress sur l'intégrité écologique découlant des niveaux d'utilisation actuels ou de niveaux accrus, en les invitant à incorporer des messages concernant l'intégrité écologique à leurs programmes de marketing.



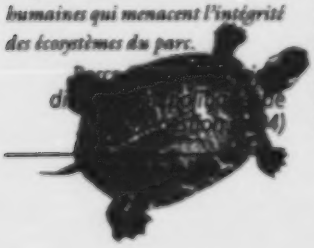
Kayakistes pratiquant leur activité dans la réserve de parc national Gwaii Haanas/ site du patrimoine Haida.
H. Quan

Les occasions pour mieux comprendre, apprécier, protéger le patrimoine national et en jouir seront offertes au public, grâce à diverses activités reliées à la raison d'être de chacun des parcs et des lieux historiques, et qui ne nuisent pas à cette raison d'être. Les services essentiels et les services de base doivent être fournis, tout en préservant l'intégrité écologique et commémorative, et en tenant compte des effets cumulatifs de ces activités qui vont en augmentant.

- *Les possibilités d'accès au public sont assurées d'une façon qui contribue à la protection du patrimoine et aux objectifs d'identité nationale, et qui font croître l'appui du public ainsi que la compréhension du patrimoine canadien.*
- *Parcs Canada reconnaît la nécessité d'un contrôle et d'une gestion appropriés des activités. La demande publique à elle seule ne constitue pas une justification suffisante pour le développement de services à l'appui des activités appropriées.*
- *Les services, les installations et l'accès offerts au public doivent venir compléter de façon directe les occasions offertes, ils doivent être considérés comme essentiels, ils doivent tenir compte des limites à la croissance, et ils ne doivent pas compromettre l'intégrité écologique et commémorative, ni la qualité des expériences vécues par les visiteurs.*

Parcs Canada interdit dans un parc national toutes les activités humaines qui menacent l'intégrité des écosystèmes du parc.

di[illegible]
[illegible]4)



CHAPITRE 11 : JOUISSANCE ET UTILISATION APPROPRIÉE

Utiliser sans abus. Comment est-ce possible?

James B. Harkin, Commissaire,
Division des parcs du Dominion (v. 1920)

Les parcs nationaux ont été créés à « l'intention du peuple canadien afin qu'il puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances. » Les parcs ont été, sont et continueront d'être des lieux que les gens pourront visiter et dans lesquels ils pourront se re-créer. Le défi moderne, soit de faire face à un nombre croissant d'utilisateurs qui sont de plus en plus mobiles ainsi qu'à une diversité de plus en plus grande d'activités récréatives, consiste à gérer l'utilisation humaine de sorte qu'elle ne nuise pas à la vocation première des parcs qui est de les « garder intacts pour le bénéfice des générations futures ». C'est le défi que ce chapitre aborde.

L'utilisation et la jouissance ont toujours fait partie des objectifs du Canada en ce qui a trait aux parcs nationaux et doivent demeurer des éléments majeurs de l'identité et du patrimoine des canadiens. Pour protéger l'intégrité écologique, il faut baser l'utilisation des parcs nationaux par les visiteurs sur le principe de l'expérience responsable, c'est-à-dire utiliser sans abuser. Il y a également lieu de vérifier si l'utilisation offerte aux visiteurs est à la fois admissible et appropriée.

La Commission craint que l'encadrement des activités ne soit pas clairement défini, et que les politiques sur l'utilisation des parcs nationaux soient donc incompatibles et incohérents avec le mandat des parcs nationaux. Parcs Canada doit donc élaborer un programme d'évaluation en bonne et due forme pour déterminer les activités admissibles et appropriées, et clairement définir celles qui font « partie des services de base et des services essentiels », pour que des décisions fermes et uniformes puissent être prises dans les parcs.

L'utilisation doit être limitée

L'utilisation par les visiteurs représente l'une des valeurs des parcs nationaux du Canada et est fortement liée à l'histoire. À ce sujet, la *Loi sur les parcs nationaux* de 1930 stipulait que « *les parcs nationaux sont dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance* ». En ce qui touche l'intégrité écologique, l'objectif consiste maintenant à amener les gens à jouir directement, de façon responsable, de la nature protégée, ou indirectement par le biais des médias comme Internet, le cinéma, la télévision ou les documents imprimés.

Messages contradictoires sur l'utilisation par les visiteurs

L'idéal serait que tous les Canadiens puissent se rendre en personne dans les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p. 106

L'augmentation du nombre de visiteurs dans les parcs nationaux pourrait compromettre l'intégrité écologique.

Vérificateur général (1996) p. 31-11

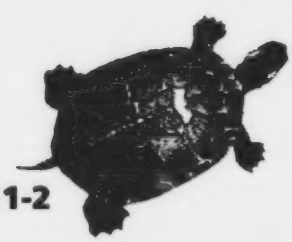
Toutes les activités de loisir et de récolte sont conditionnelles à la protection des écosystèmes.

Parcs Canada, *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p. 34

Même si les relations existantes entre l'utilisation et la conservation des écosystèmes sont mieux comprises maintenant, les distinctions subtiles concernant l'utilisation et la jouissance sont moins claires, en particulier en ce qui a trait à leur compatibilité avec l'intégrité écologique. Par exemple, l'aménagement de centres de ski dans les parcs peut entraîner le déplacement de la faune; les installations d'hébergement peuvent entraîner la pollution des écosystèmes aquatiques par les eaux usées.

Parcs Canada a besoin d'un mécanisme de sélection systématique pour déterminer les activités admissibles à l'intérieur des parcs nationaux. Le principe de précaution devrait être la règle directrice à suivre pour déterminer si un type d'activité ou un degré d'utilisation sont appropriés dans un parc national donné.

Il revient aux visiteurs de maintenir l'intégrité écologique des parcs. Les utilisations, les saisons d'utilisation et les degrés d'utilisation ne sont pas tous appropriés. Le terme « jouissance » utilisé dans la Loi ne signifie pas que les gens ont le droit d'utiliser les parcs au point de nuire à l'intégrité écologique et à l'expérience des générations futures. Les parcs nationaux sont si importants pour le Canada que les visiteurs doivent traiter ces lieux sacrés avec humilité et respect, en renouant avec eux.



Stress attribuable à l'utilisation par les visiteurs

L'intégrité écologique est touchée non seulement par certaines activités ou certains degrés d'utilisation, mais aussi par les attitudes, les valeurs, les croyances et les comportements des visiteurs, des collectivités régionales, des entreprises, des gouvernements et des partenaires des parcs. Tel qu'expliqué au chapitre 10, l'interprétation et la communication externe jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit d'éduquer des publics cibles sur l'intégrité écologique et de modeler leurs attitudes, leurs valeurs, leurs croyances et leurs comportements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs nationaux.

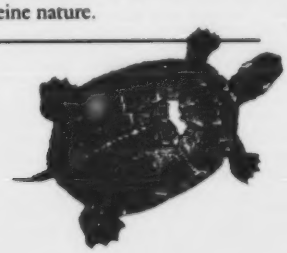
Le stress dû à l'utilisation par les visiteurs se fait sentir dans la plupart des parcs nationaux. Le Rapport de 1997 sur l'état des parcs signale que « *les aménagements touristiques et les centres d'accueil causent des répercussions importantes dans 26 parcs* ». Toutes les formes de loisir pratiquées dans un parc ont une incidence sur l'intégrité écologique, causant tantôt des stress mineurs comme le piétinement de la végétation, tantôt des stress majeurs comme la perturbation des comportements migratoires des carnivores.

Il existe une idée fausse, largement répandue, selon laquelle l'activité humaine touche de si petites superficies dans les parcs que les écosystèmes ne subissent aucun stress important. Dans certains parcs, les installations destinées aux visiteurs n'occupent qu'une faible superficie (en particulier les installations d'utilisation diurne), mais ce type d'utilisation a lieu souvent dans des habitats clés ou vitaux, en plus d'accueillir un trop grand nombre d'utilisateurs et de représenter un mauvais exemple de la manière de découvrir la nature protégée dans un parc national. Il se peut que l'utilisation diurne constitue la principale menace interne pour l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, et nécessite donc un encadrement de gestion plus étroit.

La randonnée pédestre dans les parcs nationaux, une activité admissible, mais qui n'est pas toujours appropriée.
W. Lynch/Parcs Canada

Réduire l'impact de l'utilisation de l'arrière-pays

Le programme d'amélioration des compétences du parc provincial Frontenac, en Ontario, prévoit la gestion des activités humaines par l'éducation sur le terrain. Le programme est destiné aux utilisateurs de parc qui en sont à leur première expérience et concerne les activités de ski, de canotage et les déplacements en pleine nature.



Le stress ne découle pas uniquement des activités récréatives. Le stress écologique provient aussi des gens qui y séjournent, qui les visitent en automobile ou qui y magasinent.

De plus, l'utilisation de l'arrière-pays dans les parcs nationaux, même si elle concerne souvent relativement peu de gens, est largement répandue. Par conséquent, dans bien des parcs nationaux, il y a peu d'endroits qui ne sont pas touchés par l'activité humaine. L'effet cumulatif d'une activité apparemment sans danger à laquelle prend part un grand nombre de personnes peut causer des stress importants pour l'intégrité écologique. Par exemple, bien qu'un seul randonneur pédestre traversant l'aire d'alimentation d'un grizzli puisse ne pas modifier le comportement de ce dernier, si seulement 100 randonneurs y passaient dans un mois, cet ours risquerait de la quitter.

Tel que souligné au chapitre 10, les visiteurs doivent comprendre pourquoi l'utilisation qu'ils font des parcs cause des stress pour l'intégrité écologique, pourquoi certaines utilisations récréatives doivent être réexaminées ou modifiées et pourquoi certains secteurs des parcs ne devraient être utilisés par aucun visiteur.

Un manque de recherche fondamentale

Permettre de nouvelles utilisations ou augmenter les degrés d'utilisation sans l'apport des connaissances scientifiques adéquates (chapitre 4) menace l'intégrité écologique des parcs nationaux. Les mesures prises par Parcs Canada à l'égard de l'utilisation admissible et appropriée sont incompatibles avec la protection de l'intégrité écologique, surtout en raison d'un manque de recherche sur l'impact de l'activité humaine.

Pour s'acquitter des obligations décrites dans la Loi sur les parcs nationaux et pour servir le peuple canadien, Parcs Canada doit préserver à jamais la valeur des parcs.

Des objectifs clairs de services devront être établis pour permettre au public de découvrir, d'apprécier et d'utiliser les parcs tout en les laissant intacts pour les générations futures, comme l'exige la Loi sur les parcs nationaux. Cela signifie qu'il est impossible d'autoriser toutes les utilisations demandées par le public.

Seules les activités de récréation de plein air, qui favorisent l'appréciation des buts et des objectifs du parc, qui respectent l'intégrité écologique et qui exigent peu d'installations sont permises.

Au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles formes de récréation de plein air, on évaluera sur le plan national si leur pratique est acceptable dans le contexte des parcs, avant de les prendre en considération dans le cadre du processus de planification de la gestion. Le plan directeur identifie les types et la variété jugés appropriés d'activités récréatives de plein air existantes et nouvelles ainsi que les installations de soutien pour le parc. Parcs Canada révise périodiquement ses directives en fonction de l'émergence de ces nouvelles formes récréatives de plein air.

Parcs Canada, *Principes directeurs et politiques de gestion* (1994)

... des études récentes sur les plus anciens terrains de golf des parcs nationaux comme Fundy, Banff, Hautes-Terres-du-Cap-Breton, Prince-Albert et Mont-Riding signalent des niveaux élevés de résidus de mercure p[illegible]nant des pesticides.

Pa[illegible]ur l'état d[illegible]99

Beaucoup ont réclamé que des normes visant l'utilisation non dommageable par les visiteurs (c'est-à-dire des normes respectant la « capacité de charge ») soient établies. Cependant, le milieu de la recherche n'a ni élaboré ni reconnu de méthodes de recherche pour fixer des normes d'utilisation par les visiteurs. Même si des méthodes de recherche existaient, Parcs Canada n'est actuellement pas en mesure de mettre en œuvre des travaux de recherche et d'établir des normes d'utilisation.

Il existe peu de données, même de base, sur les dimensions humaines de l'utilisation par les visiteurs, l'impact de cette utilisation, le niveau de connaissance des visiteurs en matière d'intégrité écologique et plusieurs autres questions relatives à l'utilisation. Par exemple, dans bien des parcs, on ignore simplement combien de visiteurs utilisent le parc, pendant combien de temps ou de quelle manière. Dans plusieurs cas, les parcs ne disposent pas soit du personnel requis, soit de personnel suffisamment compétent pour recueillir de telles données. Dans d'autres cas, il est difficile de compter les visiteurs en raison de la configuration géographique du parc. Ce manque de données de base est directement lié au manque de support financier.

Suite au rapport du Groupe d'étude de la vallée de la Bow, publié en 1996, Parcs Canada a commencé à reconnaître que l'utilisation des parcs doit être limitée. Cette reconnaissance doit maintenant être mise en application dans tout le réseau des parcs nationaux.

Utilisation admissible et appropriée

L'activité humaine fait partie des parcs nationaux. Toutefois, certaines utilisations devraient être interdites dans tous les parcs nationaux et certaines activités et/ou certains degrés d'activité ne devraient pas être permis dans certains parcs ou secteurs de parc, ou encore à certaines saisons. Le caractère admissible ou approprié d'une activité donnée ne devrait pas reposer sur la nécessité de générer des recettes. Tel qu'indiqué au chapitre 13, une solide vérification pourrait même révéler que les droits imposés pour certaines activités ne couvrent pas les coûts de prestation de ces activités.

Activités admissibles

Une activité admissible se définit comme étant une activité qui ne contrevient pas à la *Loi sur les parcs nationaux* et aux règlements de Parcs Canada et qui peut aussi convenir à la nature d'une aire patrimoniale donnée (*Rapport sur l'état des parcs de 1997*). Parcs Canada a dressé une longue liste d'activités admissibles, qui comprend la grande randonnée pédestre, la pêche, la descente en eau vive et l'appréciation du patrimoine. Bon nombre de ces activités admissibles existent pour des raisons historiques. Certaines ont été incluses suite à la conclusion de certaines ententes relatives à l'établissement de parc ou à des circonstances exceptionnelles. D'autres encore semblaient acceptables au moment où elles ont été admises dans les parcs, mais des changements survenus dans les milieux naturels et le grand nombre de ces activités soulèvent maintenant des questions concernant leur impact sur l'intégrité écologique.

Les règlements actuels interdisent certaines activités, en particulier la chasse sportive, la chute libre, le parapente et les véhicules hors route. De telles décisions semblent avoir été reliées à divers facteurs rattachés à l'éthique, à la sécurité des visiteurs et à l'environnement.

D'autres activités n'ont pas encore de statut précis — notamment le base-ball, les courses de bicyclette, la course d'orientation, le cricket, le

Le ski de fond dans le parc national du Mont-Riding, une activité admissible
P. McCloskey/Parcs Canada

Protéger la qualité de l'expérience de séjour ou la qualité de l'expérience des visiteurs

L'expérience de séjour dans les aires protégées se vit par tous les sens, mais les gestionnaires d'aires protégées ont porté peu d'attention à la pollution par le bruit et la lumière.

La réserve Torrence Barrens Dark Sky, dans la région de Muskoka, en Ontario, a été mise en réserve comme aire protégée de terres publiques en 1997. Elle a pour objet de protéger des aires de terres sauvages de la pollution par la lumière, lorsque la nuit, le ciel est clair et convient parfaitement à l'observation des étoiles et à l'astronomie ainsi qu'à l'observation de la faune nocturne dans les secteurs éloignés. La réserve a été créée par la Muskoka Heritage Foundation, groupe communautaire voué à la protection du patrimoine naturel et culturel de la région de Muskoka. La réserve Dark Sky bénéficie de l'appui et de l'accord total du ministère des Ressources naturelles de l'Ontario et des conseils locaux et régionaux; c'est la première réserve du genre en Amérique du Nord. Elle montre aussi les divers rôles que les organisations non gouvernementales jouent lorsqu'il s'agit de défendre des aires protégées.

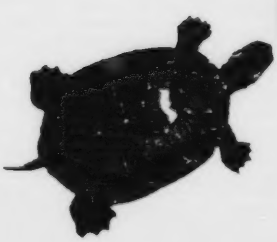
curling, l'utilisation de motomarines, la crosse, le boulingrin, le rodéo, la course à pied et le triathlon — lesquelles ont toutes déjà été pratiquées dans les parcs nationaux.

La Commission reconnaît que l'interdiction d'activités pratiquées depuis longtemps dans les parcs nationaux, ou encore le retrait de certaines installations liées à ces mêmes activités, sont controversés. Compte tenu des stress causés actuellement à l'intégrité écologique, Parcs Canada doit se doter d'un processus pour déterminer :

- si les utilisations et les installations actuelles sont admissibles;
- si les utilisations et les installations actuelles peuvent faire l'object d'expansion;
- si de nouvelles utilisations et installations seraient admissibles.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre systématique qui permette de prendre des décisions sur l'admissibilité des utilisations et des installations. La liste des activités admissibles et interdites découle de décisions historiques indépendantes qui n'ont pas fait l'objet d'un examen en bonne et due forme.

Même une activité aussi bénigne que l'observation des oiseaux ou des espèces sauvages peut agir sur l'intégrité écologique.
A. F. Helmsley/Parcs Canada



Les activités récréatives n'ayant aucun lien intrinsèque avec la nature des parcs nationaux devraient être déclarées inadmissibles dans les parcs nationaux, pour des raisons tant morales qu'environnementales. De telles activités devraient être clairement interdites par voie de politique nationale. Par exemple, le golf est une activité injustifiée dans les parcs nationaux, tant du point de vue éthique que de celui de l'intégrité écologique. Même si les terrains de golf devenaient « verts » (utilisation réduite de pesticides et d'engrais), ils utilisent une énorme quantité de ressources physiques et financières, et n'ont en soi aucun rapport avec le patrimoine naturel ou les valeurs des parcs nationaux. D'autres activités — comme le boulingrin — peuvent être relativement inoffensives pour l'environnement, mais leur rapport avec les valeurs du patrimoine est faible ou inexistant, et elles ne devraient donc pas être permises.

La décision de déclarer une activité inadmissible pourrait aussi être prise sur une base d'éthique liée à la valeur des milieux sauvages et à leur esthétique, notamment en ce qui concerne le bruit. Par exemple, même s'il est de plus en plus prouvé que les motomarines ont un impact négatif sur la qualité de l'eau (VanMouwerik et Hagemann, 1999), celles-ci devraient être déclarées inadmissibles simplement parce que le bruit qu'elles font entre en conflit avec les valeurs et l'esthétique des milieux sauvages.

Groupe d'étude sur la vallée de la Bow : principes de gestion de l'activité humaine

Le Groupe d'étude de la vallée de la Bow a élaboré un ensemble de principes pour la gestion de l'activité humaine. Ces principes pourraient s'appliquer à tous les parcs nationaux.

1. Le maintien de l'intégrité écologique de l'ensemble du parc est primordial.

2. Toutes les décisions de gestion de l'activité humaine doivent être fondées sur le principe de précaution. En l'absence de données permettant de guider les gestionnaires dans leurs décisions, le principe de précaution et le maintien de l'intégrité écologique doivent avoir préséance sur les choix d'ordre social, économique et politique. L'incertitude quant aux répercussions d'une décision quelconque exige que l'on adopte une démarche prudente.

3. La satisfaction des visiteurs doit être maintenue dans toutes les zones désignées, tout en respectant la nécessité de protéger les ressources naturelles et culturelles du parc.

4. Le tourisme durable doit être conservé.

5. L'incidence de l'activité humaine dans les agglomérations situées dans les parcs doit, le plus possible, être contenue dans les seules limites de celles-ci et ne devrait pas avoir de répercussions sur l'intégrité écologique du reste du parc.

6. Tout système de gestion de l'activité humaine utilisé dans le parc doit donner un accès égal à tous les Canadiens. Les possibilités d'utilisation doivent être justes et équitables et permettre au plus grand nombre de personnes possible de s'y rendre, sans que l'intégrité écologique ou la satisfaction des visiteurs en souffrent. Les résidants et les autres groupes d'intérêt ne doivent pas jouir d'un accès privilégié.

7. Tout groupe qui propose d'accroître les activités au-delà des niveaux d'utilisation actuels doit faire la preuve que cette augmentation de la fréquentation n'aura pas d'effets défavorables sur l'intégrité écologique du parc ou sur la qualité de l'expérience des visiteurs. Il incombera au groupe à l'origine de la proposition de démontrer l'acceptabilité des changements proposés.

8. La participation du public est essentielle au choix des activités et à la mise en œuvre réussie de systèmes de gestion de l'activité humaine.

9. L'éducation, l'interprétation et la réduction des risques de conflits entre les humains et la faune sauvage permettent l'observation, la jouissance et la découverte de cette dernière.

Extrait du rapport du Groupe d'étude sur la vallée de la Bow (1996)

Utilisations appropriées

Les utilisations appropriées constituent un sous-ensemble d'utilisations admissibles. Une utilisation appropriée est

– conforme aux politiques [de Parcs Canada] qui permet de protéger l'intégrité écologique ou commémorative des aires patrimoniales protégées;

– particulièrement bien adaptée aux conditions propres à une aire patrimoniale protégée;

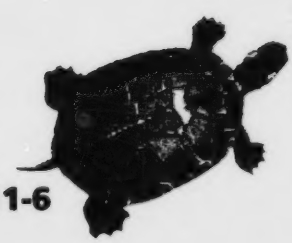
– aide les visiteurs à apprécier, à comprendre et à découvrir les thèmes, messages et histoires des aires patrimoniales protégées.

Parcs Canada, *Principes directeurs et politiques de gestion* (1994) p. 120

Le caractère approprié se mesure de deux façons : par les formes d'utilisations appropriées et par les degrés appropriés d'utilisation. D'excellents travaux ont déjà été réalisés en vue d'élaborer des lignes directrices pour l'évaluation des activités appropriées (se reporter à Nilsen (1994) et aux principes de gestion de l'activité humaine élaborés par le Groupe d'étude de la vallée de la Bow). Les résultats de ces travaux devraient être traduits dans des directives nationales.

Certaines activités ou certains niveaux d'activité devraient faire l'objet d'un processus sanctionné de gestion de la demande; ceci consiste à influencer le type, le niveau, le moment et la nature de la demande, de manière à ce qu'elle corresponde aux objectifs d'une organisation. Il existe de nombreux mécanismes de gestion de la demande, dont le contingentement, les réservations, les listes d'attente, la hausse des prix en saison de pointe et les programmes d'interprétation et de communication externe. Cependant, il se peut qu'il ne suffise pas de réduire les degrés actuels d'utilisation par les visiteurs, d'autant plus qu'une augmentation du nombre des visiteurs des parcs nationaux est prévue.

Lorsque l'intégrité écologique est gravement menacée, il se peut que l'élimination totale



d'une activité soit la seule forme de gestion qui convienne. Une activité admissible peut être jugée inappropriée pour un parc entier ou une partie du parc pour diverses raisons — la saison, le degré d'utilisation, le conflit avec les valeurs d'un parc national. La Commission croit fermement que même si l'on ne dispose d'aucune preuve scientifique tangible de l'impact négatif d'une activité, la décision d'interdire une activité dans certaines circonstances devrait reposer sur le principe de précaution.

La motoneige récréative est un exemple d'activité admissible jugée inappropriée dans la plupart des parcs nationaux. En raison d'ententes relatives à l'établissement de parcs, elle est pratiquée seulement dans quelques parcs nationaux, mais les autres parcs font l'objet de pressions visant à en permettre la pratique. Cette pression risque de s'accentuer, notamment en raison du mouvement croissant de création d'un réseau national de pistes de motoneige. Bien que le bruit puisse à lui seul constituer un grave problème, il est également prouvé que la motoneige a des effets sur l'environnement biophysique. En effet, selon une étude menée récemment par le U.S. National Park Service, les craintes à l'effet que la motoneige puisse affecter la qualité de l'air et de l'eau sont fondées (Flores et Maniero, 1999; VanMouwerik et Hagemann, 1999).

Bien que la descente en eau vive, le canotage et le kayak soient — et devraient être — des activités admissibles, elles sont jugées inappropriées lorsqu'elles menacent la sauvagine, comme le harlequin plongeur pendant la saison de reproduction, au parc national Jasper. De même, la randonnée pédestre est souvent jugée inappropriée lorsqu'elle entre en conflit avec les aires de migration, de reproduction ou d'alimentation ou qu'elle met en péril la sécurité des visiteurs.

Les activités admissibles comme la randonnée pédestre et la photographie de la nature sont inappropriées lorsque certains degrés d'utilisation menacent l'intégrité écologique. La limitation du nombre d'ornithologues amateurs à certains moments de l'année, au parc national de la Pointe-Pelée, en est un bon exemple. Par ailleurs, les campeurs, lorsqu'ils sont en grand nombre, représentent un facteur de stress important pour l'intégrité écologique en raison de la pollution, des eaux usées, des déchets et de l'obstruction des corridors servant aux déplacements des espèces sauvages. Limiter raisonnablement le nombre de campeurs est un moyen de réduire l'impact de cette activité autrement admissible. Cependant, nous sommes d'avis que les terrains de camping d'appoint devraient être interdits. Ceux-ci offrent très peu de services et présentent un facteur de stress intrinsèque supérieur pour l'intégrité écologique, comparativement aux terrains permanents.

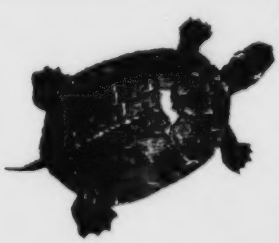
À l'heure actuelle, certains parcs autorisent certaines utilisations (comme le piégeage du lièvre au collet ou la motoneige) simplement parce que d'autres parcs les permettent en raison de l'entente relative à leur établissement, ce qui, en apparence, crée des précédents. Il ne s'agit pas d'un moyen acceptable de déterminer le caractère approprié (en outre, tel que mentionné précédemment, il faut vérifier si ces activités peuvent être inscrites comme étant « admissibles »). Les pressions exercées par les groupes d'intérêt locaux influencent souvent les décisions concernant les activités appropriées, malgré le risque pour l'intégrité écologique.

Voitures sur la plage au parc national de la Pointe-Pelée, pratique aujourd'hui interdite
Parcs Canada

Réduire l'impact au parc national de la Pointe-Pelée

L'affluence de visiteurs à l'un des plus petits parcs nationaux du Canada a menacé d'en dégrader l'environnement au point où tout espoir de restauration risquait d'être vain. Plusieurs initiatives excellentes, largement acceptées par les visiteurs du parc, ont été lancées, dont :

- l'exclusion des voitures au sud du centre d'interprétation et la mise en place d'une navette, entre ce même centre et la pointe sud;
- la limitation du nombre de visiteurs;
- l'arrêt du trafic piétonnier sur les dunes et la limitation de l'accès des visiteurs à certains endroits;
- la mise en place d'une installation sanitaire solaire à l'extrémité de la Pointe-Pelée; cette mesure a permis de réduire l'incidence écologique de l'installation et constitue un exemple concret de l'engagement envers l'intégrité écologique; cette mesure est également mise en valeur dans les programmes d'interprétation.



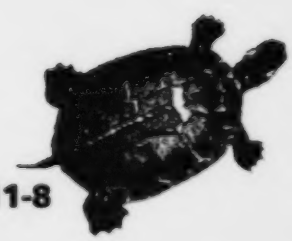
Les adeptes du camping dans l'arrière-pays doivent comprendre les impacts possibles de cette activité.
J. Woods/Parcs Canada

Certaines activités permises dans les ententes relatives à l'établissement de parc soulèvent aussi des préoccupations relativement aux clientèles autorisées à pratiquer une activité. Les ententes ne l'établissent pas toujours clairement, ce qui soulève des questions d'équité. Par exemple, si la motoneige est permise, devrait-elle être limitée aux résidants locaux ou être aussi autorisée aux exploitants d'entreprise touristique de l'extérieur? Ces questions sont importantes, étant donné le risque de rendre certaines activités largement accessibles dans la plupart des parcs nationaux ou dans leur ensemble, même si ces activités ont été jugées admissibles uniquement d'après une entente touchant un parc donné et pour une raison précise.

Les activités appropriées et les installations qui en découlent dans les parcs nationaux devraient répondre à tous les critères d'intégrité écologique suivants :

- Elles doivent répondre aux besoins de services essentiels et de base. Ces services doivent être définis clairement pour permettre des décisions appropriées à chaque parc. Les critères adoptés pour définir ces « services de base et services essentiels » doivent refléter les objectifs de maintien de l'intégrité écologique du parc national et favoriser une expérience de découverte appropriée.
- Elles doivent être appropriées du point de vue des conditions environnementales, sociales et économiques locales. Par exemple, l'observation des oiseaux n'est peut-être pas appropriée si elle a lieu en période de nidification. Les programmes éducatifs uniquement destinés à divertir les campeurs en soirée ne sont peut-être pas appropriés, mais ceux qui sont axés sur l'histoire et la culture liées à un paysage donné peuvent l'être. De même, les activités où il faut importer tous les produits et services pour les visiteurs seraient moins souhaitables que celles qui utilisent des ressources locales.
- Elles doivent être appropriées quant au nombre de visiteurs à la période de visite. Bien des parcs reçoivent plus de visiteurs qu'ils ne peuvent en accueillir pendant les week-ends, l'été, en période de pointe; en pareil cas, des systèmes de réservation sont justifiés.
- Elles doivent être appropriées sur le plan de la demande d'utilisation à long terme. Il faut prévoir et planifier cette demande à long terme avant de procéder à des investissements majeurs, tant en personnel qu'en argent.

La Commission note aussi que la combinaison d'activités et d'utilisations crée des « effets cumulatifs » qui, ensemble, peuvent être plus nuisibles à l'intégrité écologique que les activités ou les utilisations considérées isolément.



Précédents historiques et utilisations non conformes : clarification

Le démantèlement d'infrastructures importantes dans les parcs nationaux, par exemple les stations de ski, pourrait se révéler plus coûteux et plus nuisible sur le plan écologique que le maintien de leur exploitation.
Blackbird Design

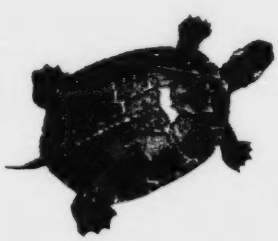
Certaines activités, installations et infrastructures connexes actuelles seront jugées inappropriées en vertu du cadre d'évaluation que nous proposons. Il reste à définir comment gérer ces « utilisations non conformes ». Par exemple, qu'adviendrait-il si, par un examen en bonne et due forme, le ski alpin était jugé inadmissible et/ou inapproprié? Faudrait-il fermer les installations de ski dans les parcs nationaux?

La Commission est d'avis qu'une telle mesure serait injustifiable, tant historiquement qu'économiquement. Des centres de ski ont été aménagés dans des parcs nationaux, parce qu'ils étaient acceptables au moment de leur construction. S'ils étaient éliminés, ils pourraient être réaménagés à l'extérieur, voire à côté des parcs nationaux, ce qui représenterait un facteur de stress plus important pour l'intégrité écologique de l'écosystème environnant ou d'autres aires protégées.

Selon nous, les installations et les activités qui ne sont pas appropriées d'après les critères établis devraient être éliminées dans la mesure du possible. Cependant, les installations de grande envergure qui sont jugées inadmissibles et/ou inappropriées devraient être traitées comme des utilisations « non conformes ». Autrement dit, ces installations pourraient continuer d'être exploitées et seraient traitées équitablement. Parcs Canada ne devrait permettre aucune expansion (autrement qu'en vertu des obligations contractuelles convenues), devrait écourter tout aspect de l'exploitation d'une installation qui nuit clairement et directement à l'intégrité écologique et collaborer avec le propriétaire ou l'exploitant de l'installation afin de réduire au minimum le stress pour l'intégrité écologique.

Parcs Canada devrait quand même examiner à fond toutes les installations et utilisations existantes pour chaque parc national afin d'établir si elles sont admissibles et appropriées. Parcs Canada ne doit pas permettre que des utilisations ou des installations « non conformes » soient développées dans d'autres parcs nationaux.

Si des installations « non conformes » atteignent un seuil de non-viabilité, perdent leur popularité ou sont jugées trop nuisibles à l'intégrité écologique, Parcs Canada devrait faire en sorte de les éliminer des parcs en permanence.



Utilisations par les Autochtones

La question de la récolte et des autres activités pratiquées par les peuples autochtones dans les parcs nationaux et celle des utilisations admises en vertu des ententes relatives à l'établissement de parc n'ont rien à voir avec la définition de ce qui constitue une utilisation appropriée pour la plupart des visiteurs. En effet, le droit à une telle utilisation découle de décisions constitutionnelles et de jurisprudence. Ces questions présentent un dilemme de taille, car il s'agit de permettre à un groupe particulier de personnes de pratiquer des activités interdites au public en général. Comme nous l'avons noté au chapitre 5, la récolte par les peuples autochtones dans les parcs nationaux pourrait être considérée comme une forme de gestion active.

L'utilisation traditionnelle de l'eau, des terres, des plantes et des animaux repose sur un engagement culturel envers la conservation, une responsabilité commune que les peuples autochtones comprennent et respectent. En exprimant leurs sentiments d'appartenance et de responsabilité envers la nature, les Autochtones pourraient aider les Canadiens à accepter la récolte qu'ils pratiquent à l'intérieur des parcs nationaux et les autres utilisations qu'ils font de ceux-ci. Parcs Canada et les peuples autochtones peuvent contribuer considérablement à l'évolution de cette confiance, en partie grâce aux programmes d'interprétation et de communication externe.

Parcs Canada doit élaborer des directives nationales sur la question des utilisations admissibles par les peuples autochtones, avec ou sans entente relative à l'établissement d'un parc. Nous prônons fermement la création d'aires témoins à l'intérieur des parcs nationaux, où aucune récolte de ce genre n'aurait lieu.

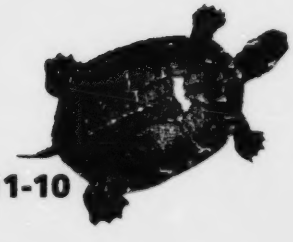
Écotourisme : admissible, mais approprié jusqu'à quel point?

« Écotourisme » est un mot à la mode dans les domaines du tourisme et des loisirs. La Commission a souvent entendu que l'écotourisme représente la forme souhaitable de tourisme et est nécessaire à la sauvegarde des aires protégées contre l'impact néfaste du tourisme de masse.

Le terme « écotourisme » est employé depuis plus de vingt ans. Il fait partie d'une longue liste de termes qui ont été juxtaposés à tourisme de masse. Parmi les autres termes, citons tourisme vert, tourisme doux, tourisme non conventionnel, tourisme communautaire, nouveau tourisme, tourisme de nature, tourisme d'aventure et ainsi de suite. On donne souvent comme argument que le tourisme de masse est mauvais et que ces formes de tourisme sont bonnes, ou à tout le moins meilleures.

Nous avons entendu certaines personnes définir l'écotourisme comme toute forme de loisir fondée sur une présumée utilisation à faible impact de l'environnement. Ce point de vue englobe peut-être un groupe d'utilisateurs des parcs qui semblent engagés dans des activités inoffensives, mais dont l'impact sur l'intégrité écologique peut être grand, comme :

- les visiteurs qui arrivent à bord d'une caravane motorisée pour observer les oiseaux;
- les visiteurs qui demeurent dans un lieu d'hébergement luxueux du parc et qui partent en randonnée pédestre ou en expédition de descente en eau vive;
- les visiteurs qui prennent un avion nolisé pour se rendre à un parc éloigné du Nord avec leur propre équipement pour faire de la randonnée pédestre ou du camping.



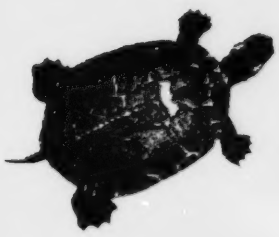
Le cyclotourisme dans le parc national Yoho peut être considéré comme une activité « écotouristique ».
W. Lynch/Parcs Canada

En théorie, l'observation des oiseaux, la randonnée pédestre, la descente en eau vive et la photographie sont inoffensives et donc appropriées. Mais, concrètement, on oublie souvent la période et les degrés d'utilisation. De plus, on ne prend pas en compte les incidences plus grandes, comme celle du déplacement pour se rendre au parc et en revenir, de l'achat d'équipements et de services de pointe, des services exigés sur place (eau, égout, gestion des déchets, énergie) et de l'absence possible de retombées économiques à l'échelle locale.

Il se peut qu'un écotouriste soit plus respectueux de l'environnement ou y soit plus sensible qu'un touriste ordinaire, mais, selon la Commission, pour que l'écotourisme soit vraiment moins nocif que le tourisme de masse, il faudrait qu'il :

- soit clairement défini comme un ensemble précis d'activités admissibles et appropriées et d'installations et services connexes;
- ait un impact négatif minimal sur l'environnement, la vie sociale et l'économie;
- comprenne des types et des degrés d'activité qui conviennent au cadre local et aux intérêts régionaux ou nationaux;
- fasse intervenir des installations conçues et construites en fonction des besoins locaux, avec des matériaux de la région et par une main-d'œuvre locale;
- entraîne ou nécessite des aménagements compatibles avec les besoins de la collectivité locale;
- procure aux résidants locaux un maximum de possibilités d'emploi à tous les niveaux, depuis la prise en charge jusqu'à l'exploitation, en passant par la gestion;
- comprenne un élément éducatif.

Ces conditions sont extrêmement exigeantes. Malgré le fait que bien des activités pratiquées dans les parcs nationaux soient dites écotouristiques, la Commission est d'avis que peu d'activités actuelles ou proposées dans les parcs nationaux du Canada répondent à ces critères stricts. Au lieu de parler d'écotourisme, terme largement employé mais rarement défini, les parcs nationaux devraient se concentrer sur la notion d'activités récréatives répondant à un ensemble de caractéristiques et de normes d'admissibilité et de pertinence surtout fondées sur l'intégrité écologique.



RECOMMANDATIONS

11-1. Nous recommandons que Parcs Canada élabore un programme d'évaluation en bonne et due forme afin d'évaluer les activités pratiquées dans les parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique.

Ce programme devrait :

- permettre d'évaluer chaque activité à l'échelle nationale du point de vue de son admissibilité; l'évaluation devrait être approuvée par le directeur général de l'intégrité écologique;
- permettre d'évaluer le caractère approprié de chaque activité admissible à chaque parc national; l'évaluation devrait être approuvée par le directeur d'unité de gestion, suivant les directives du directeur général de l'intégrité écologique;
- faire en sorte qu'aucune nouvelle activité ne soit jugée admissible ou appropriée sans évaluation nationale;
- selon le modèle de la table ronde sur la vallée de la Bow, amener l'élaboration d'un ensemble de conditions et de normes destinées à établir si une activité donnée respecte l'intégrité écologique dans certaines circonstances;
- permettre d'établir le caractère approprié des types d'activités et des degrés d'utilisation dans les parcs nationaux suivant le principe de précaution d'abord et avant tout;
- servir à mesurer le caractère approprié de chaque activité admissible d'après les critères suivants :

  – les services de base et les services essentiels;

  – les conditions environnementales, sociales et économiques locales;

  – le nombre de visiteurs et la période;

  – la demande d'utilisation à long terme.

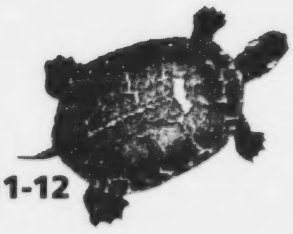
Le cadre proposé par Nilsen (1994) serait un bon outil à utiliser pour commencer à élaborer ces politiques et programmes.

11-2. Nous recommandons que Parcs Canada élimine graduellement les utilisations récréatives inappropriées des parcs nationaux, dès que les occasions se présenteront, y compris celles qui sont jugées non réglementaires (se reporter aussi aux recommandations formulées au chapitre 12).

Nota : cette recommandation concerne les activités récréatives et n'englobe pas les activités traditionnelles faisant partie d'une entente relative à l'établissement d'un parc ou pratiquées par les peuples autochtones.

11-3. Nous recommandons que Parcs Canada adopte la gestion de la demande comme politique concrète, appuie davantage la recherche en sciences sociales et naturelles relative à la gestion de la demande et aborde la gestion de la demande dans le plan directeur et les programmes d'interprétation de chaque parc, afin que les visiteurs et les autres auditoires puissent comprendre pourquoi ils devraient appuyer l'idée de gestion de la demande.

11-4. Nous recommandons que Parcs Canada élabore une directive nationale pour définir « services de base et services essentiels ». Le libellé proposé est exposé à l'annexe C.



Des chemins de fer traversent plusieurs parcs nationaux et, par le fait même, fragmentent les habitats d'espèces sauvages. Blackbird Desgin

CHAPITRE 12 : RÉDUIRE L'EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Insister sur le droit de l'humanité et de la nature de coexister dans un contexte sain, positif, varié et durable.

Nilsen (1993)

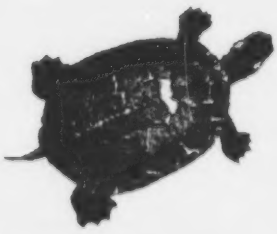
Le cadre bâti des parcs nationaux (infrastructures, équipements, installations) et les méthodes d'entretien influent directement sur l'intégrité écologique ainsi que sur la manière dont le visiteur perçoit l'engagement de Parcs Canada à l'égard de sa protection. Il faut établir des mécanismes de planification et de gestion qui contribueront au maintien de l'intégrité écologique au lieu d'aller à l'encontre de celle-ci.

Gérer les aspects environnementaux du cadre bâti peut se faire par trois mécanismes :

- concevoir le cadre bâti de façon à réduire au minimum ou à éliminer, si possible, l'impact de l'activité humaine sur les écosystèmes;
- intégrer des technologies, des services et des méthodes d'entretien à la fine pointe en matière de protection de l'environnement afin d'éliminer ou de réduire au minimum les incidences écologiques;
- rédiger des évaluations environnementales de qualité pour déterminer si toute nouvelle infrastructure devrait être construite ou si les infrastructures existantes devraient être éliminées ou améliorées.

Une tâche quotidienne pour tous et chacun

Pour limiter l'impact du cadre bâti et des méthodes de son entretien sur les écosystèmes, il faut que la responsabilité envers l'intégrité écologique fasse désormais partie des tâches quotidiennes de tous les employés des parcs nationaux.



Essentiellement, cet engagement ou cette façon de faire n'est pas celle qui est en vigueur actuellement et Parcs Canada ne dispose pas actuellement des ressources nécessaires pour effectuer les changements proposés. Si l'Agence Parcs Canada désire prêcher par l'exemple et être un modèle de gestion écologique du cadre bâti, elle devra disposer de nouvelles ressources et du personnel qualifié requis.

Réduire l'empreinte écologique, tant sur le plan du cadre bâti que sur l'utilisation humaine dans les parcs nationaux, favorise à la fois la protection des écosystèmes et l'expérience des visiteurs. Limiter l'empreinte écologique, tout en continuant de veiller à l'utilisation appropriée par les visiteurs et à la satisfaction de ceux-ci, offre des occasions exceptionnelles d'innovation.

Le présent chapitre est inspiré de la directive mise en application, à l'échelle du réseau de Parcs Canada, suite à l'étude de la vallée de la Bow et entérinée par la ministre du Patrimoine canadien, en juin 1998. Une déclaration ministérielle établissait alors le principe de l'absence d'impact négatif net sur l'environnement pour les agglomérations des parcs. Ce principe est enchâssé dans le nouveau Projet de loi sur les parcs nationaux. Ce principe place la barre plus haute en ce qui a trait à la gestion environnementale des activités quotidiennes dans les parcs nationaux. Selon la déclaration ministérielle, le principe d'absence d'impact négatif net sur l'environnement sera atteint grâce à la responsabilisation en matière environnementale et par la prise de mesures correctives concernant tout stress environnemental ayant un impact négatif, par exemple les déchets solides, la gestion de l'eau et le transport.

La directive établit aussi des limites juridiques pour chacune des sept agglomérations situées à l'intérieur des parcs nationaux, fixe des plafonds permanents d'expansion commerciale et définit la disposition statutaire qui oblige à dresser tous les plans directeurs d'agglomération suivant le principe de l'absence d'impact négatif net sur l'environnement.

Design écologique

« L' empreinte écologique » représente la marque laissée sur le territoire par l'activité humaine. Elle englobe l'aménagement urbain et les infrastructures connexes, comme les systèmes d'aqueduc, d'égout et d'élimination des déchets, les routes, les terrains de stationnement et les installations comme les sentiers, les aménagements tels les centres de ski alpin et les terrains de golf.

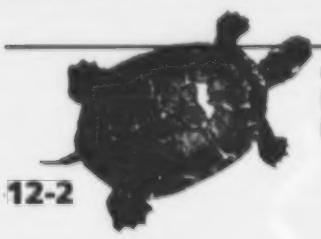
... le design durable d'un site nécessite d'adopter des stratégies globales et écologiques pour créer des projets qui ne porteront pas atteinte aux systèmes en place sur le site mais qui permettront plutôt de les restaurer. Les systèmes, à l'instar des communautés animales et végétales, des sols et de l'hydrologie, doivent être respectés en tant que modèles et processus du monde vivant. Ces stratégies s'appliquent à tous les territoires, peu importe leur superficie ou leur degré d'urbanisation.

Nilsen (1993)

Le design écologique de ces infrastructures fait intervenir la notion de durabilité. Il a pour objet d'éliminer ou de réduire sensiblement l'effet de l'activité humaine et de l'utilisation du territoire, par une planification et une conception tenant compte de la protection de l'environnement. En tant que discipline proactive, il tient compte de l'intégrité écologique en proposant les degrés et les types appropriés d'utilisation, en fonction des conditions écologiques particulières des lieux et des sites fragiles. Cela implique de définir les limites de changement acceptable - les seuils de tolérance des écosystèmes sous lesquels l'utilisation des parcs est compatible avec le maintien de l'intégrité écologique.

Pour contribuer à l'intégrité écologique, le design doit respecter plusieurs principes

- l'intégrité écologique devrait avoir préséance sur l'esthétique;
- la restauration future des agglomérations devrait reposer sur une théorie et une pratique contemporaines de la conception des agglomérations et de la durabilité environnementale;
- une solution de design devrait refléter le cadre régional unique du parc national — son esprit du lieu;



- une solution de design écologique devrait offrir des avantages multiples. Par exemple, des bassins de rétention des eaux de pluie et bassins de rétention des eaux usées bien conçus améliorent grandement la qualité de l'eau tout en protégeant des habitats humides; de plus, le design écologique est souvent moins coûteux qu'une design conventionnel et peut avoir une valeur interprétative et esthétique considérable.

L'empreinte écologique de l'agglomération du parc des Lacs-Waterton est très étendue par rapport à sa population. P. Wilkinson

Agglomérations situées à l'intérieur des parcs

Actuellement, la manière dont les agglomérations situées à l'intérieur des parcs nationaux sont aménagées et conçues est incompatible avec la protection de l'intégrité écologique. Mis à part le paysage, il y a peu de différence, sinon aucune, entre une ville ou un établissement situé dans un parc national et une ville ou un établissement situé n'importe où ailleurs. Les agglomérations des parcs nationaux devraient constituer des modèles de durabilité écologique et refléter leur situation unique de même que l'importance primordiale que l'on accorde à l'intégrité écologique dans les parcs.

Il existe, dans certaines agglomérations, des applications de design écologique des infrastructures qui méritent des éloges. À l'heure actuelle, il s'est créé, dans certains parcs, une préoccupation quant aux impacts des agglomérations sur l'environnement. Ces gestes réduisent l'empreinte écologique de l'agglomération en démantelant et en fermant des installations et en atténuant les effets des différentes activités par un design écologique et par la responsabilisation des résidents.

Réduire l'empreinte écologique

Au parc national Banff, plusieurs mesures découlant de l'étude de la vallée de la Bow de 1996, du plan directeur d'avril 1997 et des décisions prises en 1998 concernant la ville ont permis de réduire l'empreinte écologique. Par exemple :

- la superficie de la ville est en voie d'être réduite d'environ 18 pour cent;
- un ancien camp de cadets situé dans un corridor pour les déplacements de certaines espèces fauniques est en cours de démantèlement;
- l'utilisation récréative de la piste d'atterrissage a été interrompue;
- l'enclos des bisons a été retiré et les bisons ont été relocalisés;
- les corrals à chevaux ont été déplacés;
- certains terrains sous bail ne seront pas aménagés.

Ce genre d'effort n'est pas limité à Banff. Des plafonds sont imposés dans toutes les agglomérations et l'aménagement à des fins commerciales est réduit radicalement par rapport aux plans antérieurs. La superficie des agglomérations diminue. Jasper pourrait aménager jusqu'à 5 292 800 pieds carrés de terrains à des fins commerciales, mais le plan directeur ne recommande que 1 319 499 pieds carrés. De même, la localité de Waterton pourrait développer 770 459 pieds carrés à des fins commerciales, mais le plan directeur du parc n'en prévoit que 392 934.

Le personnel et le public n'ont plus le droit de circuler en véhicule automobile sur les chemins coupe-feu du parc national Banff depuis près de 20 ans, et ces chemins sont redevenus des sentiers. L'accès du public au lac O'Hara (dans le parc national Yoho) a été contrôlé grâce à l'établissement d'un nombre limite de passagers véhiculés par autocar et de campeurs dans [illegible] vélos de montagne ont été interdits sur le sentier Bryant Creek, dans le parc national Banff.

Commentaire soumis à la Commission par un directeur d'unité de gestion

Nombreux sont les exemples de pratiques d'aménagement inappropriées qui mettent en péril l'intégrité écologique, tant aux étapes du design des infrastructures que de la gestion des agglomérations. La plupart des agglomérations sont toujours planifiées et exploitées sans que soient prises en compte les pratiques socialement et écologiquement durables et responsables, dont on a largement pris conscience dans les principales régions urbaines du Canada.

Voici des facteurs liés aux agglomérations qui nuisent à l'intégrité écologique des parcs nationaux :

Emplacement et choix du site. Certaines agglomérations entravent des corridors vitaux et attirent les espèces sauvages, modifiant ainsi leurs déplacements naturels (par example, Lacs-Waterton, Banff et Jasper). Cette situation mène à des conflits : les animaux s'habituent aux humains et finissent par ne plus en avoir peur, et les gens prennent pour acquis que les animaux sont « apprivoisés » et qu'il est possible de s'en approcher, ce qui crée un énorme risque de blessures, tant pour les personnes que pour les animaux sauvages.

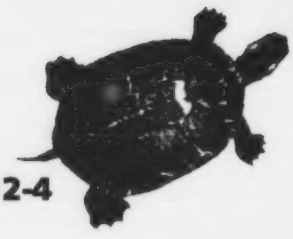
Aménagement à faible densité. L'étalement des infrastructures et une gestion inadéquate des agglomérations accroissent grandement les impacts environnementaux. Il en va de même pour les plans directeurs et de sites qui visent à intégrer le paysage naturel, essentiellement pour des raisons esthétiques.

Infrastructure, services et chemins. Le développement de plusieurs agglomérations dans les parcs nationaux est réalisé selon d'anciens concepts d'aménagement urbain qui ont porté atteinte à l'environnement et se sont révélés coûteux. Les formes d'infrastructures qui en découlent ont souvent un impact négatif sur le déplacement des espèces sauvages et ne reflètent pas les valeurs écologiques du parc.

A titre d'exemple, les bordures visant à canaliser les eaux de pluie le long d'une voie d'accès routière dans le parc national des Lacs-Waterton sont devenues des obstacles pour la migration annuelle des salamandres. Si on avait tenu compte des besoins de la faune à la phase du design de cette voie d'accès, on aurait évité les coûts de réaménagement, après la construction qui ont été nécessaires pour assurer la protection des salamandres.

Gestion de la végétation. L'introduction d'espèces végétales exotiques dans les agglomérations, les aires aménagées de parc et les installations récréatives (terrains de golf, terrains de pique-nique, terrains de camping, etc.) menace les communautés végétales indigènes, encourage les animaux sauvages à paître dans les aires aménagées, diminue les attraits naturels de la région entourant le parc et ne convient pas à l'expérience de séjour dans le parc. Les pelouses nuisent à l'intégrité écologique en raison de l'application d'engrais et de pesticides. Le public apprécie probablement les pelouses bien entretenues pour des raisons esthétiques, et pourrait percevoir une apparence " négligée » ou " sauvage » comme le reflet d'un piètre entretien. Mais en fait, dans le contexte d'un parc national, l'aspect sauvage d'un lieu est tout à fait approprié. Cette esthétique nouvelle ou redéfinie doit être transmise au personnel des parcs et au public. Au chapitre 5, on aborde plus en détail la gestion active destinée à éliminer les espèces végétales introduites.

Il se peut que les agglomérations des parcs nationaux ne reflètent pas les valeurs écologiques comme elles le devraient, en raison de l'absence de vision d'ensemble du design écologique des agglomérations. Parcs Canada et Travaux publics et services gouvernementaux Canada, qui réalisent de nombreux projets d'aménagement dans les parcs nationaux, ne disposent, ni l'un ni l'autre, des compétences nécessaires pour réaliser un design écologique.



Cet hôtel, situé à l'extérieur de l'agglomération de Waterton, étend la portée de l'empreinte écologique de cette dernière. P. Wilkinson

Pour réduire l'empreinte écologique laissée par les agglomérations, on peut notamment limiter l'aménagement de celles-ci aux niveaux actuels et favoriser une utilisation plus efficace de leurs infrastructures. Le nouveau Projet de loi sur les parcs nationaux conférera à la ministre des pouvoirs précis en ce qui touche la limitation de leur développement. Repenser et rebâtir les éléments d'infrastructures à l'aide de technologies de pointe visant le concept de développement durable servira aussi à réduire l'empreinte écologique à long terme. La Commission note que le discours du Trône d'octobre 1999 faisait état de fonds qui seraient consacrés à des infrastructures « vertes ». Parcs Canada a l'occasion d'utiliser une partie de ces fonds pour bâtir ou réaménager les infrastructures inadéquates des parcs.

La remise en question actuelle du développement des agglomérations localisées dans les parcs représente non seulement un défi de taille, mais aussi une occasion privilégée d'adopter une approche de design écologique. Parcs Canada a aussi la possibilité de prôner des améliorations dans le développement et l'aménagement des agglomérations localisées à l'extérieur des parcs nationaux, autres contributions potentielles de Parcs Canada dans le cadre de l'intégration régionale. De plus, les programmes de communication externe en milieu urbain, axés sur le design et la mise en place d'infrastructures « vertes » dans les parcs, permettent d'illustrer des choix durables sur le plan écologique. Sensibiliser la population à l'environnement et lui inculquer ainsi une certaine éthique fera en sorte que le mandat premier de Parcs Canada, qui est de protéger l'intégrité écologique des parcs nationaux, bénéficie d'un vaste appui.

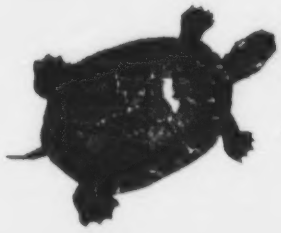
Un modèle de plan directeur d'agglomération

Field, en Colombie-Britannique, est une agglomération d'environ 300 habitants dans le parc national Yoho. En 1998, Parcs Canada a entrepris d'élaborer un plan directeur pour cette agglomération avec la participation des résidants.

Les principes du plan directeur appuient le mandat du parc national :

- aucun impact négatif net sur l'environnement : le plan prévoit de réduire la superficie du village d'environ 40 pour cent et de restaurer un important corridor pour les déplacements de la faune; le plan comprend des dispositions de surveillance et d'atténuation supplémentaire des impacts au besoin;
- lignes directrices sur l'utilisation appropriée : le plan directeur établit un cadre pour définir et fournir des services de base et des services essentiels; seuls les projets d'aménagement conformes à ces lignes directrices seront approuvés;
- gestion responsable de la croissance : le plan directeur fixe des limites de croissance et de densité pour les logements résidentiels et touristiques et le développement commercial et industriel;
- leadership en matière de responsabilisation environnementale et de conservation du patrimoine : le plan inclut des recommandations visant notamment l'aménagement du paysage, la réduction du nombre d'espèces introduites et des moyens d'éviter que les grands mammifères pénètrent dans le village. Les habitants de l'agglomération s'occuperont des initiatives d'économie de l'énergie et de l'eau et des documents d'interprétation donneront un aperçu des efforts déployés par la collectivité pour assurer la durabilité.

Adaptation du plan directeur de Field



Amélioration des installations

L'état des équipements des parcs nationaux (routes, aires de pique-nique ou d'utilisation diurne, services récréatifs, installations dans l'arrière-pays) se détériore rapidement. Leur amélioration ou leur remplacement est donc justifiable. « Près de 35 pour cent des équipements sont en mauvais état ou à la veille d'être désaffectés. Leur valeur est d'environ 2,3 milliards de dollars sur un total de 6,4 milliards de dollars pour l'ensemble des installations historiques et contemporaines » (*Rapport sur l'état des parcs de 1997*, p. 110).

Avant d'améliorer un équipement, il y a lieu d'entreprendre une évaluation environnementale pour déterminer si le retrait de cet équipement serait financièrement et écologiquement avantageux. L'amélioration devrait toujours se faire à condition que les types et les degrés d'utilisation par les visiteurs soient appropriés. Cela peut parfois se faire à un niveau inférieur à celui de la demande maximale, ce qui serait une forme de gestion de la demande (tel que décrit au chapitre 10). L'amélioration devrait reposer sur de nouvelles conceptions d'installations et de services ayant aussi le moins d'impact écologique que possible et devrait être liée à des programmes de restauration écologique. Les fonds d'amélioration devraient être consacrés uniquement aux équipements actuels, et non à la construction de nouvelles installations.

Parcs Canada pourrait, au moment de mettre en place ou de réaménager ses installations d'épuration des eaux domestiques, songer à utiliser diverses formes d'épuration biologique tertiaire, ce qui serait un exemple de conception écologique innovatrice. Les systèmes solaires de traitement des eaux usées, par exemple, permettent d'obtenir une meilleure épuration tertiaire des eaux grâce aux plantes aquatiques. Ils sont de plus en plus utilisés en Amérique du Nord, car ils représentent une solution de rechange moins coûteuse et plus durable par rapport au traitement conventionnel. Par exemple, à Toronto seulement, on en retrouve dans plusieurs écoles du Toronto School Board et au Centre des sciences de l'Ontario.

Renouvellement et réévaluation des infrastructures

Les parcs nationaux comptent énormément d'infrastructures, allant de centres d'accueil et de bureaux des parcs à des routes, en passant par des sentiers, des expositions d'interprétation et des terrains de camping. La plupart de ces installations n'ont pas été améliorées et sont soit désuètes, soit délabrées. Les centres d'accueil et d'interprétation, par exemple, datent souvent de 15 à 20 ans et leur plancher, leurs toilettes et leurs systèmes de chauffage, d'éclairage et d'aqueduc y sont désuets, sans parler des équipements d'interprétation désuets et des messages dépassés. Les bureaux administratifs de plusieurs parcs sont en aussi mauvais état. Par exemple, à la réserve de parc national Pacific Rim, le bureau des gardes de parc de par son mauvais état s'est récemment effondré sous le poids de la neige, et un autre bâtiment a été condamné.

Les immobilisations dégradées peuvent avoir un effet direct et indirect sur l'intégrité écologique. Dans certains cas, les infrastructures dégradées peuvent représenter une menace directe pour l'intégrité écologique lorsque celles-ci ne permettent plus de protéger des milieux vulnérables. Par exemple, des installations d'épuration des eaux usées inadéquates mettent en péril la qualité de l'eau dans 14 parcs (*Rapport sur l'état des parcs de 1997*). Il arrive plus souvent que les infrastructures en mauvais état des parcs posent un risque pour la santé ou la sécurité des employés ou aient un effet très négatif sur l'expérience de séjour des visiteurs. En pareil cas, on a tendance à utiliser des fonds déjà attribués à d'autres programmes pour régler le problème.

Nous avons également entendu dire et constaté de façon quelque peu paradoxale que certaines infrastructures sont construites selon des normes et des standards excessifs qui ne respectent pas l'esprit du lieu et ne favorisent pas l'expérience de parc. Les toilettes publiques à Long Beach, dans la réserve de parc national Pacific Rim, ne sont qu'un exemple d'installations luxueuses ne cadrant pas avec l'environnement du site.

Nous avons appris que l'accord intervenu entre Parcs Canada et le Conseil du Trésor concernant les recettes et les crédits gouvernementaux ne suffit pas pour entretenir les actifs de Parcs Canada tels que les routes, les bâtiments et les terrains de camping. Une initiative à l'échelle du gouvernement évalue présentement l'ampleur du problème des actifs dégradés. La Commission note que l'étude relative au maintien des actifs de Parcs Canada n'inclut pas les éléments suivants :

- une évaluation de la nécessité de respecter des normes appropriées à l'égard des infrastructures des parcs (quel que soit son état) afin de maintenir ou de rehausser l'intégrité écologique;
- la possibilité que les infrastructures aient un impact négatif sur l'intégrité écologique;
- l'évaluation de la pertinence de désaffecter les infrastructures non essentielles ou trop dommageables pour le plus grand bénéfice du parc, en permettant d'améliorer l'intégrité écologique et de réduire les coûts en capital et les frais d'exploitation.

Par exemple, au parc national des Lacs-Waterton, on a rapporté à la Commission que l'intégrité écologique du parc était menacée par le surdéveloppement. Les deux vallées principales du parc contiennent des routes et même les vallées de moindre importance possèdent des sentiers de randonnées et des campings. Même si l'intégrité écologique du parc n'était pas en jeu, il est évident que toute revision des actifs devrait remettre en question la pertinence de maintenir les deux routes principales ainsi que les infrastructures qui leur sont associées, comme les haltes routières, les sites de pique-nique et les panneaux d'interprétation. Considérant les impacts à l'intégrité écologique d'une forme de récréation intensive fondée sur l'automobile, il est approprié de considérer l'enlèvement de l'une des routes et des infrastructures qui lui sont associées. Cela contribuerait à l'intégrité écologique en plus de réduire les besoins d'entretien des infrastructures.

La Commission est d'avis que le cadre de référence étroit de la présente revue des actifs a été conçu pour satisfaire les besoins du gouvernement fédéral dans son ensemble et n'est pas adapté au mandat distinctif de Parcs Canada. Ceci pourrait entraîner une coûteuse recapitalisation qui ne serait pas compatible avec l'objectif de protection de l'intégrité écologique.

Les animaux qui traversent les routes dans les parcs mettent en danger les automobilistes autant qu'eux-mêmes.
J. Pleau/Parcs Canada

Installations et logements commerciaux

La plupart des vieux parcs nationaux offrent une série de logements commerciaux (hôtels, motels, chalets) et d'installations (centres de location d'embarcations, centres de ski alpin, établissements de restauration). La majorité de ces installations se trouve sur des terrains de Parcs Canada et est exploitée en vertu d'un permis d'entreprise. À l'instar des infrastructures appartenant à Parcs Canada, bien des installations et logements commerciaux doivent être améliorés et remis à neuf. Le défi consiste à le faire sans effectuer d'aménagements supplémentaires ou de rénovations qui pourraient nuire à l'intégrité écologique.

D'après le *Rapport sur l'état des parcs de 1997*, les infrastructures, qu'il s'agisse des installations commerciales ou des édifices appartenant à Parcs Canada, ont eu un impact significatif sur l'intégrité écologique dans 24 parcs. Parcs Canada doit établir des principes uniformes axés sur la conservation pour approuver tout réaménagement des installations et logements commerciaux.

Voies de transport

Bien des parcs localisés au sud du Canada sont traversés par des routes et certains le sont aussi par des chemins de fer. Les routes et les chemins de fer ont un énorme impact sur la faune et peuvent aussi influer sur l'abondance et la qualité de l'eau, sur la qualité de l'air et sur un certain nombre d'autres aspects des écosystèmes d'un parc.

En plus des graves problèmes de fragmentation et de perte d'habitats, la mortalité faunique et le risque de déversements de matières dangereuses, les coûts liés à leur entretien représentent une part importante des budgets des parcs. Ces coûts comprennent non seulement l'entretien et l'amélioration des infrastructures, mais aussi les coûts découlant des évaluations environnementales, le temps qu'y consacre le personnel, les ressources destinées à patrouiller ces chemins et à y faire respecter la loi ainsi que les frais énormes engagés pour en atténuer l'impact. Les fonds fédéraux et provinciaux nécessaires à l'entretien des routes et à l'atténuation de leur impact n'ont pas toujours été disponibles.

Dans le domaine du design, toutefois, nous notons que des projets pilotes ont été entrepris afin d'atténuer l'effet des chemins de fer et des routes dans les parcs nationaux. Par exemple, on a construit à la fois des passages supérieurs et des traverses inférieures pour aider les animaux sauvages à franchir l'autoroute transcanadienne dans le parc national Banff. Cependant, la Commission soutient qu'il faut absolument procéder à une évaluation à long terme dans le but de déterminer le taux de succès de ces structures, et ce, avant d'en construire davantage ou de prolonger le dédoublement de la route, conformément aux principes de la gestion adaptative.

Il est vrai que les chemins de fer ont toujours été présents dans les parcs nationaux, surtout dans l'Ouest. Pourtant, peu de mesures préventives ou correctives ont été déployées pour protéger les animaux des risques de collision avec les trains et pour éviter que les déplacements de la faune ne soient compromis. Le déversement de matières dans les parcs nationaux, à la suite d'accidents ferroviaires ou lors de la construction ou de l'entretien des chemins de fer, est aussi un problème.

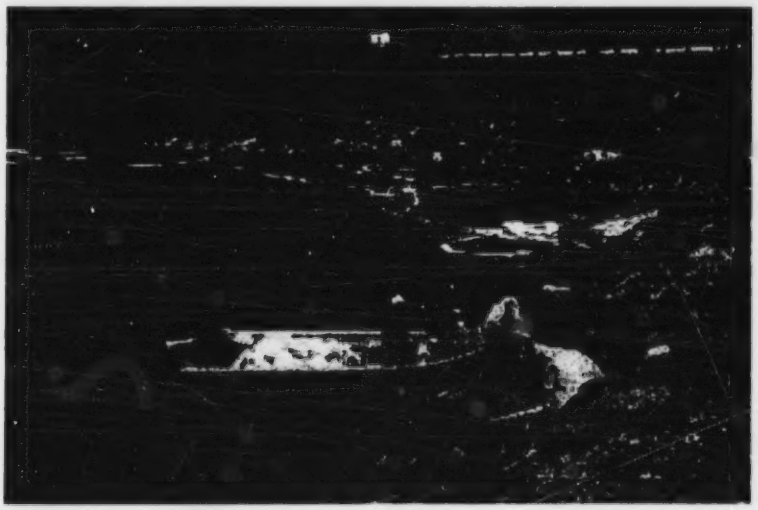
Déversement de pétrole à Gros-Morne

En août 1999, un camion-citerne transportant 38 000 litres de carburant diesel s'est renversé pendant qu'il traversait le parc national du Gros-Morne. Tout son chargement s'est déversé sur une route voisine de Bonne Baie.

Le personnel du parc et les pompiers volontaires ont immédiatement installé des estacades et des talus de gravier pour circonscrire les hydocarbures déversés. Dans les deux heures qui ont suivi, une équipe d'intervention spécialisée en cas de déversements accidentels de pétrole a installé d'autres barrages et matières absorbantes.

Ultérieurement, des carottes ont révélé que le carburant diesel s'était infiltré dans les fissures du sous-sol rocheux et se dirigerait lentement vers la baie. Par conséquent, on a construit une berme rocheuse pour sceller l'anse où le carburant fuyait. Le nettoyage de la baie à l'intérieur de l'aire circonscrite s'est poursuivi plusieurs mois après le déversement.

Parcs Canada doit disposer de suffisamment de ressources et de connaissances pour protéger l'intégrité écologique et éviter que d'autres accidents semblables la compromettent gravement.



Nettoyage d'un déversement de carburant diesel dans Bonne Baie, au parc national du Gros-Morne P. Wilkinson

RECOMMANDATIONS

Il y a lieu de mettre à jour les méthodes de planification, de design, de construction et d'entretien des infrastructures et des agglomérations localisées dans les parcs nationaux pour que ces installations reflètent mieux le rôle social et écologique de Parcs Canada en matière de développement durable.

12-1. Nous recommandons que Parcs Canada forme, au sein du Bureau national ou des Centres de services régionaux, un groupe de planification et de design composé de personnes hautement compétentes, chargées d'élaborer des critères et standards, afin de garantir la qualité écologique de tous les projets d'aménagement dans les parcs nationaux.

12-2. Nous recommandons que Parcs Canada recrute des services professionnels en insistant sur les critères de performance environnementale autant que sur la qualité du design, le coût et le respect du délai de prestation.

12-3. Nous recommandons que Parcs Canada évalue le réaménagement des installations, des logements et des infrastructures lui appartenant ou que possèdent des exploitants privés ou commerciaux.

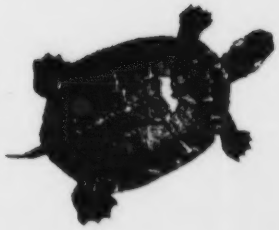
Voici les principes fondamentaux :

- toutes les décisions de réaménagement doivent être prises d'abord et avant tout en fonction du maintien de l'intégrité écologique;
- toutes les décisions de réaménagement doivent être prises suivant le principe de « l'absence d'impact négatif net sur l'environnement » ;
- les installations, les logements et les infrastructures doivent être évalués pour déterminer s'ils sont toujours acceptables, compte tenu des connaissances écologiques du moment » ;
- les installations, les logements et les infrastructures doivent être des modèles de gestion environnementale, y compris sur les plans de l'économie de l'eau et de l'énergie, de l'utilisation de biocides, du transport et de la gestion des déchets;
- l'effet cumulatif des installations, des logements et des infrastructures doit être pris en considération, à l'échelle locale et régionale;
- l'empreinte actuelle des installations ne devrait pas augmenter dans la plupart des parcs;
- les travaux de réaménagement doivent être conformes au plan directeur du parc et, le cas échéant, au plan directeur de l'agglomération;
- les promoteurs d'installations, de logements et d'infrastructures devraient s'occuper de loger leur personnel pour que les agglomérations ne portent aucun fardeau excessif. Ce principe s'applique tout particulièrement au logement du personnel saisonnier.

12-4. À long terme, nous recommandons que Parcs Canada repense, remplace, reconstruise ou élimine les installations et les infrastructures actuelles des parcs nationaux afin d'en réduire l'empreinte écologique.

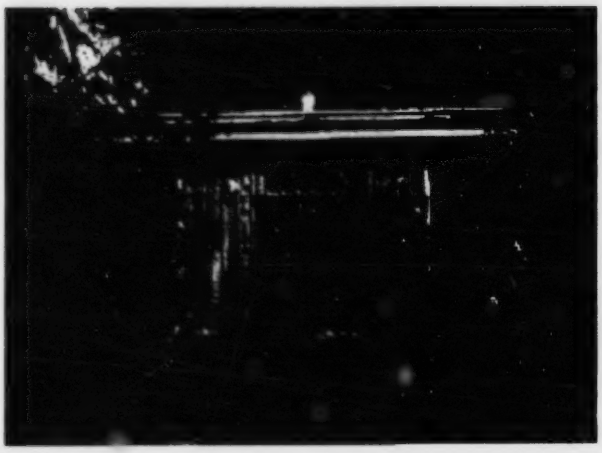
Voici les améliorations proposées:

- l'élimination des obstacles aux déplacements de la faune, la densification des communautés et une utilisation plus judicieuse de l'espace;
- le recours à une planification et à un design plus écologiques dans l'aménagement des chemins, des aires de stationnement et du trafic piétonnier, des espaces piétonniers et des aires d'accueil des parcs;



- la modification des méthodes d'entretien des pelouses, des emplacements de pique-nique, des terrains de camping et des aires aménagées des parcs ainsi que le recours à des plantes indigènes dans l'aménagement paysager; la sensibilisation du public et du personnel des parcs dans le but de leur expliquer les raisons pour lesquelles ces installations sont entretenues dans un cadre naturel;
- l'élimination des espèces végétales exotiques dans les agglomérations et les espaces ouverts;
- l'amélioration des équipements et des installations en tenant compte de l'intégrité écologique;
- la mise en place, dans chaque parc, des ressources et du personnel compétent nécessaires pour procéder à une évaluation environnementale avant d'améliorer ou de cesser l'utilisation de tout équipement.

Activités quotidiennes



Cette toilette extérieure de la Réserve de parc national Pacific Rim est munie d'un systeme de compostage qui élimine virtuellement tous les déchets. De plus, le ventilateur est actionné par l'énergie solaire. P. Wilkinson

Les diverses infrastructures servant actuellement aux activités quotidiennes dans les parcs nationaux ont des impacts négatifs sur les ressources et la façon de traiter les déchets et les polluants sont incompatibles avec la protection de l'intégrité écologique. Le programme de gestion environnementale mis en place par le gouvernement fédéral est un outil pouvant servir à revoir les pratiques de gestion quotidiennes exercées dans les parcs nationaux en vue d'une meilleure protection du milieu.

Système de gestion environnementale

Un système de gestion environnementale est une méthode systématique, structurée et responsable qu'un organisme emploie pour gérer les aspects environnementaux importants de ses activités et de ses opérations.

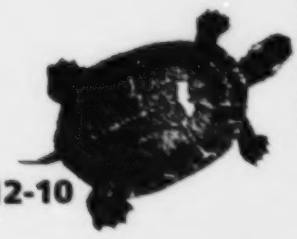
En vertu des amendements de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* et du Guide de l'écogouvernement qui les accompagne, signé par le Cabinet, les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de développement durable et des systèmes de gestion environnementale, et d'informer chaque année le Parlement des progrès réalisés et de l'état de la mise en œuvre de leurs stratégies. En 1997, Parcs Canada a confirmé que son système de gestion environnementale reposerait sur les normes internationales ISO 14004.

Parcs Canada a amorcé la mise en place d'un tel système pour améliorer la gestion environnementale de ses opérations. Un tel système est en quelque sorte un outil additionnel à son mandat de conservation et de mise en valeur.

Le système de gestion environnementale de Parcs Canada a pour objet de :

Contribuer à l'amélioration de la performance environnementale du gouvernement canadien et appuyer les efforts internationaux visant à favoriser le développement durable, en préparant et en mettant en œuvre une application de système de gestion uniforme pour tous les lieux administrés par Parcs Canada.

Système de gestion environnementale de Parcs Canada 1997, p. 1



Un lien manquant

Même si Parcs Canada a adopté un système de gestion environnementale, la Commission a relevé plusieurs types d'opérations causant un stress écologique. En voici quelques-uns :

- épuration inadéquate des eaux usées dans certaines agglomérations, ce qui nuit à la qualité de l'eau et à celle de l'écosystème aquatique;
- construction d'une jetée sans que le permis requis ait été obtenu du ministère des Pêches et des Océans;
- utilisation de bois d'œuvre traité sous pression pour la construction d'une jetée, au risque de libérer des contaminants dans les écosystèmes aquatiques;
- léger déversement d'hydrocarbures, à proximité d'un cours d'eau, pendant un entretien de routine;
- absence de programmes de gestion adéquats des déchets solides dans la plupart des parcs;
- utilisation de produits de nettoyage nuisibles pour l'environnement.

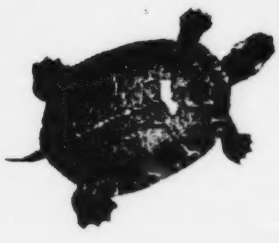
À tout le moins, un système de gestion environnementale constitue un moyen clé d'amener chaque membre du personnel de chaque parc à tenir compte de l'environnement et de la protection de l'intégrité écologique dans ses activités quotidiennes. À un niveau plus ambitieux, un système de gestion environnementale peut représenter un outil essentiel pour atteindre des normes élevées de performance environnementale dans les opérations quotidiennes, contribuant au maintien de l'intégrité écologique dans les parcs.

Les activités quotidiennes influent profondément sur l'intégrité écologique des parcs. Parcs Canada doit faire en sorte que tout le personnel des parcs donne son appui à l'objectif de maintien de l'intégrité écologique et participe à son atteinte. L'Agence pourrait y arriver en respectant et en reconnaissant la valeur des idées nouvelles formulées par les membres de son personnel, quelque soit leur position. Le personnel affecté à l'entretien et aux activités des parcs est fier de son travail et a une longue expérience pratique à partager. La consultation et la rétroaction peuvent se faire dans les deux sens. Ainsi, tout le personnel des parcs doit contribuer à maintenir l'intégrité écologique, peu importe ses tâches.

Produits et procédures à privilégier

Les produits de nettoyage écologiques sont maintenant largement répandus. Dans certains cas, les produits « verts » peuvent ne pas convenir aux gros travaux de nettoyage à effectuer sur les planchers, dans les douches, dans les toilettes ou dans les autres installations à usage fréquent. Cependant, même s'il faut utiliser des substances de type industriel ou parfois toxiques, d'ici à ce que des produits de remplacement écologiquement acceptables soient disponibles, des procédures simples d'utilisation de ces produits peuvent aider à contrôler ou à réduire la quantité de substances toxiques utilisées.

De plus, les matières et les couleurs choisies au moment de la conception des installations publiques peuvent avoir une incidence déterminante sur les types et la quantité de produits de nettoyage et sur les quantités de papier, d'eau et d'électricité requis pendant la durée de vie ces installations. On peut réduire sensiblement les quantités de produits et d'énergie utilisés pour le nettoyage en évitant simplement, par exemple, les surfaces ou les appareils blancs et en favorisant une couleur plus foncée. La Commission note que, dans bien des parcs, le personnel affecté à l'entretien et au nettoyage est rarement, sinon jamais, consulté pendant le design des installations, lui qui possède une longue expérience et des idées nouvelles à partager.



Système de gestion environnementale et engagements législatifs

Un système de gestion environnementale peut aussi servir à gérer et à surveiller l'environnement pour éviter tout impact négatif net. Pour cela, il faudra que le système de gestion environnementale de Parcs Canada aille au-delà de la conformité, pour rechercher l'excellence environnementale.

Par exemple, les plans actuels de gérance environnementale des parcs ne comprennent aucun objectif ou ne fixent aucune norme de réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant particulièrement des véhicules. En achetant de l'électricité « verte » (produite à partir de sources renouvelables comme le soleil ou le vent) et en appliquant des mesures d'efficacité et d'économie énergétiques, Parcs Canada peut contribuer à l'élimination de l'usage de carburants qui contribuent aux changements climatiques, à l'acidification des précipitations et à la formation de smog. Ainsi, Parcs Canada

Certains parcs nationaux disposent d'énergie « verte », telle que l'électricité produite par ces éoliennes près du parc national des Lacs-Waterton. Blackbird Design

se servirait de son autorité morale et de son pouvoir d'achat pour aider la société à adopter des pratiques plus écologiques, permettant ainsi de réduire sensiblement les stress de source externe que subissent les parcs. En prêchant par l'exemple, Parcs Canada peut contribuer à persuader les industries, les promoteurs, les collectivités et les Canadiens en général de faire des choix et d'agir en tenant compte de la durabilité environnementale.

Le même principe s'applique aux mesures d'efficience relatives à l'utilisation de l'eau, à l'élaboration de programmes de gestion et de recyclage des déchets solides (lorsque des industries du genre existent ou peuvent être créées) et à l'utilisation de produits de nettoyage écologiques.

Enfin, en adoptant des technologies et des méthodes écologiques de pointe, Parcs Canada peut transmettre au public, à l'échelle nationale, un puissant message de conservation et sensibiliser la population aux processus naturels et aux liens qui existent entre les humains et l'intégrité écologique, par l'entremise de programmes et de documents d'interprétation véhiculant des messages clairs qui établissent un lien entre les actions écologiques et la protection de l'intégrité écologique.

Cherchant à simplifier le processus de la planification, la Commission ne recommande pas que Parcs Canada adopte toute la norme d'accréditation ISO 14001. Cependant, tout ce que peut faire Parcs Canada pour améliorer sa pratique environnementale a, à titre d'exemple, des effets positifs sur le public.

RECOMMANDATIONS

12-5. Nous recommandons que Parcs Canada intègre la gestion environnementale à ses opérations quotidiennes, dans le but de préserver l'intégrité écologique.

Il serait possible de faciliter l'adoption générale du système de gestion environnementale :

- en communiquant l'importance de la gestion environnementale à tout le personnel et à tous les entrepreneurs et en transmettant au public ses conséquences positives au moyen de programmes d'interprétation et de communication externe;
- en incluant dans les rapports sur l'état des parcs, une section sur le système de gestion environnementale, et en dressant la liste des objectifs et des indicateurs de progrès; en fixant des objectifs de performance environnementale dans les plans directeurs des parcs; en faisant état des résultats dans les rapports sur l'état des parcs.

12-6. Nous recommandons que Parcs Canada intègre graduellement des systèmes énergétiques, des matériaux et des pratiques durables dans la gestion et les activités des parcs. Il existe bien des façons d'appliquer cette recommandation, par exemple :

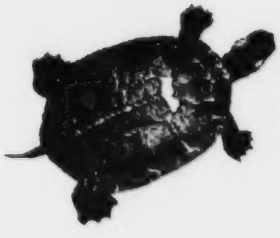
- utiliser des technologies inoffensives pour les systèmes énergétiques (énergie solaire photovoltaïque, turbines éoliennes) ou acheter de l'électricité verte (produite à l'aide de ressources renouvelables comme le soleil et le vent), dans la mesure du possible;
- réduire les émissions des véhicules par un certain nombre de moyens allant de l'entretien régulier à l'utilisation de véhicules alimentés au gaz naturel ou d'autres véhicules à faibles émissions;
- rendre prioritaire l'épuration tertiaire des effluents d'eau d'égout des agglomérations et autres installations et intégrer des systèmes d'épuration tertiaire lorsqu'il faudra remplacer les installations d'épuration des eaux usées;

- adopter des mesures d'économie de l'eau et de l'énergie dans les bâtiments et les agglomérations; collaborer avec les habitants et les exploitants d'installations touristiques afin d'élaborer de tels systèmes et mesures de conservation;
- remplacer les produits et méthodes de nettoyage nuisibles à l'environnement par des produits et méthodes inoffensifs;
- intégrer des systèmes de compostage et des programmes de recyclage dans toutes les agglomérations, les secteurs d'aménagement des parcs et les installations récréatives, lorsqu'il existe des industries de recyclage. En l'absence d'industries du genre, indiquer la voie à suivre afin de favoriser leur création, en collaboration avec les pouvoirs locaux et régionaux ou les entreprises de gestion des déchets;
- permettre aux parcs et à leur personnel de partager conseils et connaissances spécialisés, en intégrant les idées émises par le personnel, à tous les niveaux, afin d'améliorer le design, la construction et les procédures d'entretien des infrastructures et des installations.

Évaluation environnementale

Ce cours d'eau a été reconfiguré parce qu'il inondait périodiquement un terrain de camping du parc national des Lacs-Waterton.
P. Wilkinson

Dans bien des cas, l'effet d'un projet d'aménagement sur l'environnement est difficile à décrire et à quantifier. Parcs Canada s'est bâti une réputation de chef de file dans le domaine de l'évaluation environnementale. Ce processus pourrait être amélioré pour réduire l'empreinte écologique de l'aménagement dans les parcs. En examinant les projets proposés d'un point de vue des *Principes et politiques de Parcs Canada*, en intégrant davantage l'évaluation environnementale dans une approche adaptative à la prise de décisions et en étudiant les capacités de support des écosystèmes, Parcs Canada peut se mettre en meilleure position pour prendre des décisions permettant d'atteindre les objectifs de sa politique concernant l'intégrité écologique.



Rôle actuel

Les politiques de Parcs Canada qui orientent l'application générale du processus d'évaluation environnementale sont claires. Elles complètent sa politique globale, selon laquelle les décideurs doivent toujours favoriser et maintenir l'intégrité écologique des écosystèmes dans les parcs nationaux.

L'utilisation de l'évaluation environnementale dans les parcs nationaux reflète l'intégration, au quotidien, des valeurs et des priorités de Parcs Canada. C'est par sa façon d'utiliser le processus d'évaluation environnementale, par exemple lorsque sont étudiées les demandes visant le développement récréatif ou économique des parcs, que Parcs Canada démontre en partie sa capacité de prendre des décisions qui favorisent l'intégrité écologique.

Il semble exister une hypothèse de travail selon laquelle l'évaluation environnementale d'un projet correspond à un examen final en rapport avec ses impacts potentiels sur l'environnement. Par conséquent, si l'effet d'un projet peut être atténué par le processus d'évaluation environnementale, le projet en question est jugé acceptable aux yeux de Parcs Canada. Donc, dans la pratique, Parcs Canada utilise rarement le processus d'évaluation environnementale pour approuver ou rejeter un projet, mais plutôt pour trouver des moyens d'en atténuer l'impact. Par exemple, sur 962 projets inscrits par Parcs Canada au registre de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, du 1er avril 1998 au 31 mars 1999, seulement six ont été rejetés par l'entremise du processus d'évaluation environnementale. Au lieu d'utiliser l'évaluation environnementale comme processus décisionnel — c'est-à-dire comme moyen d'évaluer un projet dans le but de l'accepter ou de le rejeter d'après l'impact qu'il aura sur l'environnement — Parcs Canada s'en sert plus souvent pour établir des mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi dans le cas de projets ayant de fortes chances d'être réalisés. Par conséquent, les questions à plus grande échelle, notamment celles qui touchent l'effet cumulatif et le caractère approprié par rapport aux objectifs de la politique, sont mal étudiées.

Les objectifs, les politiques, les compétences et les valeurs de Parcs Canada doivent orienter les décisions et c'est à ce chapitre qu'un écart existe actuellement. On ne peut se fier uniquement à l'évaluation environnementale pour prendre une décision conforme aux politiques et aux objectifs. Cependant, comme c'est le seul processus d'examen de projet documenté dont dispose Parcs Canada, l'évaluation environnementale est parfois perçue comme une solution de rechange à un examen de politique. Il arrive parfois que la discussion importante quant à savoir si, du point de vue de la politique de Parcs Canada, un projet est d'envergure acceptable et s'il risque d'influer sur l'intégrité écologique, n'a pas lieu et elle est rarement mise par écrit.

À l'heure actuelle, lorsque Parcs Canada est le promoteur d'un projet, celui-ci est abordé et approuvé en principe pendant la préparation des plans annuels du parc. Les projets sont ensuite mieux définis et soumis à un processus d'approbation. Ces étapes sont orientées vers la justification du projet, plutôt que vers son examen critique. À l'heure actuelle, les projets ne sont pas évalués en fonction de leur conformité aux politiques et directives pertinentes, et le gestionnaire qui propose le projet n'est pas toujours perçu comme celui à qui il revient de s'assurer de la conformité du projet aux objectifs de la politique de Parcs Canada concernant l'intégrité écologique.

C'est à ce stade-ci qu'il faudrait présenter et aborder les options qui pourraient permettre d'atteindre les mêmes objectifs, en envisageant un degré inférieur d'aménagement, ou encore en proposant les options de rechange grâce auxquelles il serait possible de réduire l'offre de service ou des besoins d'équipements ou d'installations au lieu de favoriser l'expansion des aménagements actuels. Le processus d'évaluation environnementale actuel n'a pas entraîné l'évaluation efficace d'options à impacts moindres et n'a pas permis d'effectuer l'examen requis en ce qui a trait à la conformité aux politiques de Parcs Canada.

Référence à la politique

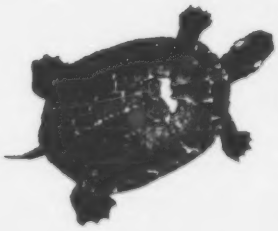
Reconnaissant la nécessité d'évaluer les projets du point de vue de la politique, Parcs Canada a revu sa directive sur l'évaluation environnementale et exige maintenant que les projets proposés à l'interne fassent d'abord l'objet d'un examen de conformité à la politique. Aucune évaluation environnementale n'est entreprise tant que le projet à l'étude n'est pas reconnu conforme aux lois, aux politiques et aux orientations régissant Parcs Canada (directive de gestion 2.4.2 de Parcs Canada, 1998, étude d'impact, principe général 3).

Comme cette directive est nouvelle, les examens de conformité à la politique en bonne et due forme ne sont pas encore monnaie courante. Il importera de surveiller la mise en œuvre du processus d'examen de politique pour voir s'il améliore le processus décisionnel. Telle que libellée actuellement, la nouvelle directive sur l'évaluation environnementale semble exiger que le coordonnateur d'évaluation environnementale d'un parc donné détermine si un projet précis a fait l'objet d'un examen de politique adéquat. Il s'agirait d'une tâche réglementaire exigeante pour une seule personne.

Lorsque l'examen de politique sera devenue pratique courante, Parcs Canada pourra mieux trancher lorsque l'impact sur l'environnement semblera minimal ou pourra être atténué, même si le caractère approprié d'un projet est incertain. Cependant, certaines décisions seront difficiles à prendre tant qu'une politique précise sur le caractère approprié n'aura pas été adoptée (nous recommandons l'élaboration d'une telle politique au chapitre 11). Par exemple, l'énoncé qui suit, tiré du principe directeur 7 des *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, est inadéquat, car il soulève de graves questions sur la nature des services essentiels et des services de base, et ne donne qu'une orientation vague quant aux impacts cumulatifs : « Les services essentiels et les services de base doivent être fournis, tout en préservant l'intégrité écologique et commémorative, et en tenant compte des effets cumulatifs de ces activités qui vont en augmentant. »

De même, l'énoncé de politique 3.1.2 est vague et libellé en termes généraux. Il pourrait être interprété comme une interdiction de tout aménagement — ou comme l'autorisation de tout ce qui n'est pas une menace certaine et immédiate pour l'intégrité écologique : « Parcs Canada interdit dans un parc national toutes les activités humaines qui menacent l'intégrité écologique des écosystèmes du parc. »

Le processus décisionnel relatif à l'approbation d'un projet par Parcs Canada n'est pas adaptatif, en raison de l'absence de cycle prédiction-surveillance-évaluation, essentiel à l'apprentissage adaptatif. Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune mesure de réussite claire permettant d'établir si le projet répond toujours aux objectifs de politique de Parcs Canada pendant son exploitation. Par exemple, lorsqu'une installation est construite ou qu'un service est instauré, on n'envisage pas la possibilité de surveiller si le projet répond aux objectifs de politique, considérant qu'il serait pratiquement impossible de renverser la décision et de retirer l'installation construite. Il peut s'avérer difficile et coûteux de quantifier la mesure dans laquelle le projet a ou n'a pas répondu aux objectifs de politique. C'est pourquoi ce coût devrait être inclus dans le coût du projet, sinon des questions importantes comme « Le projet a-t-il respecté la norme de service de base et de service essentiel? » ou « Le projet a-t-il créé une demande supplémentaire de services? » pourraient demeurer sans réponse et le problème d'imputabilité ne serait pas résolu. En résumé, sans évaluation, il n'y a pas d'apprentissage et aucune amélioration n'est apportée à la politique ou aux procédures.



Intégrer l'évaluation environnementale et le processus décisionnel

L'actuel processus d'approbation des projets et des aménagements dans les parcs nationaux est linéaire, et l'évaluation environnementale est souvent perçue comme un dernier contrôle requis avant la réalisation d'un projet. Les gestionnaires de projets, qui doivent respecter des budgets et des délais, peuvent percevoir l'évaluation environnementale comme un dernier obstacle pour eux et, bien sûr, pour leurs projets, puisque les coûts peuvent augmenter et les délais d'exécution risquent d'être prolongés en fonction des exigences environnementales à respecter. Cette situation diminue l'appui que l'organisation doit démontrer envers l'évaluation environnementale et l'intégrité écologique. Lorsque les gestionnaires de projets ne se sentent pas responsables de l'intégrité écologique et qu'ils ne sont pas invités à contribuer à son maintien, il est possible que leur enthousiasme pour l'évaluation environnementale soit limité.

La solution consiste à faire intervenir les praticiens en évaluation environnementale dans tous les projets, depuis leur conception jusqu'à l'achèvement, et à s'assurer que tous les gestionnaires de projets se sentent responsables du maintien de l'intégrité écologique et ont le droit de prendre des décisions et des mesures en vue de favoriser l'intégrité écologique. L'objectif devrait être d'enrayer les conflits et de favoriser une collaboration entre les gestionnaires de projets et les spécialistes de l'évaluation environnementale.

Capacité d'évaluation environnementale

En général, Parcs Canada ne possède pas de données pertinentes sur les écosystèmes des parcs nationaux, notamment à l'échelle du paysage, et ne dispose pas non plus du personnel nécessaire pour bien décrire et évaluer l'impact des propositions susceptibles de nuire gravement aux écosystèmes des parcs. Le personnel reconnaît qu'il est urgent de commencer à comprendre les effets cumulatifs et ceux observés à l'échelle du paysage, mais il n'a pas les ressources requises. Par conséquent, on s'occupe bien des impacts à petite échelle, mais pas de ceux touchant tout le territoire.

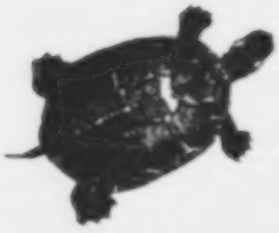
Parcs Canada a réussi à intervenir dans des projets entrepris à l'extérieur de parcs nationaux pour protéger leur grand écosystème mais il doit augmenter sa capacité dans ce domaine. La gestion axée sur l'écosystème exige que le personnel des parcs puisse collaborer professionnellement et positivement avec les gestionnaires des terres voisines, en se fondant sur des données fiables concernant l'écosystème en question. Les projets risquant de nuire aux écosystèmes de parc continueront de faire l'objet de propositions. Parcs Canada se doit d'acquérir une meilleure connaissance quantitative de la manière dont les stress externes influent sur les écosystèmes des parcs nationaux, pour pouvoir intervenir avec succès en région pour en assurer leur protection.

Le volume de demandes d'évaluation environnementale, lesquelles émanent de sources tant internes qu'externes, représente un problème pour le personnel sur deux plans. Premièrement, il est difficile de gérer le nombre croissant de projets en raison de la charge de travail que cela impose. Deuxièmement, sans avoir une idée du nombre de projets qui seront proposés à court terme, il est très difficile d'éviter que le personnel ne soit surchargé de travail en raison des nombreuses compressions imposées. Parcs Canada doit combler son besoin de personnel pour pouvoir augmenter sa capacité d'évaluation environnementale, en particulier dans les parcs où des agglomérations sont établies, et doit déterminer comment gérer le flot croissant de demandes d'aménagement afin de limiter les effets cumulatifs.

Il est arrivé à Parcs Canada d'éprouver des difficultés à traiter les propositions de projets devant être réalisés à l'intérieur des limites d'un parc et émanant d'un titulaire de bail commercial ou privé. Lorsqu'il s'agit de propositions de ce genre, le personnel du parc est vulnérable aux influences qui, parfois, opposent aménagement et préservation, menaçant les objectifs d'intégrité écologique. Parcs Canada doit continuer à augmenter sa capacité de collaborer avec les intervenants dans l'intérêt de l'intégrité des écosystèmes, et appuyer davantage les professionnels des parcs pour qu'ils puissent évaluer le mieux possible les effets des projets proposés sur l'environnement. Cependant, on ne peut se fier uniquement à l'évaluation environnementale pour régler le problème. Les plans directeurs de parc devraient fournir une évaluation quantitative des effets cumulatifs et de leurs sources et proposer des limites aux effets cumulatifs pour la durée du plan.

Adopter le principe de précaution pour traiter de la problématique de la capacité de support des écosystèmes concernant les effets cumulatifs s'avère une stratégie utile. Évaluer l'impact sur l'environnement comprend sa part de risque en raison des caractéristiques variables des écosystèmes, de l'absence de connaissances totales à leur sujet et du temps limité que le personnel peut consacrer à l'évaluation environnementale de chacun des projets. Les spécialistes en évaluation comprennent bien et acceptent cette incertitude, mais elle pose un grave problème du point de vue de l'ingénierie et de la gestion. Lorsqu'il faut contrôler avec soin les coûts et les calendriers, il faut réduire le risque au minimum ou l'éviter, et non l'accepter.

Il est essentiel que Parcs Canada ne tolère pas que les risques présentés par les projets proposés soient reportés sur l'écosystème. Nombreux sont les cas (barrages, sites d'exploitation forestière, sites contaminés, brise-lame, etc.) où Parcs Canada a renversé une décision, non sans difficulté ni sans coûts majeurs, ou a dû restaurer des sites à cause d'un projet ayant eu un impact inacceptable. Les plans directeurs de parc devraient inclure un énoncé décrivant comment le parc appliquera le principe de précaution aux projets d'aménagement.



RECOMMANDATIONS

12-7. Nous recommandons que Parcs Canada suive étroitement la mise en œuvre de la revue de politique d'évaluation environnementale dans tous les parcs nationaux, afin d'évaluer dans quelle mesure elle permet d'améliorer le processus décisionnel quant à l'envergure et à la pertinence des projets proposés. De l'examen de politique devrait découler un compte rendu de décisions décrivant les objectifs du projet, évaluant les solutions de rechange (en particulier les solutions ne faisant intervenir aucun aménagement), démontrant la concordance (conformité) avec toutes les politiques pertinentes du parc national et indiquant des mesures pour vérifier si la mise en œuvre et l'exploitation du projet sont une réussite ou non. Les données découlant de l'évaluation de cette politique devraient servir à améliorer les futurs projets et les futures évaluations environnementales.

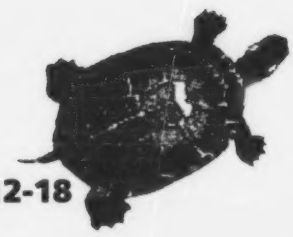
12-8. Nous recommandons que Parcs Canada adopte le principe d'intégration des aspects environnementaux dans tous les projets, et fasse intervenir des spécialistes en évaluation environnementale dans toutes les phases d'un projet, depuis la conception jusqu'à la construction finale, en partenariat avec le gestionnaire de projet. Pour que l'intégrité écologique puisse devenir l'affaire de tous, il faut qu'il incombe aux gestionnaires de projet, et non aux spécialistes de l'évaluation environnementale, de respecter les objectifs d'intégrité écologique concernant leur projet.

12-9. Nous recommandons que Parcs Canada acquière une meilleure expertise pour comprendre et gérer les effets cumulatifs (chapitre 4).

12-10. Nous recommandons que Parcs Canada confère aux parcs nationaux le pouvoir de fixer une date annuelle limite pour l'acceptation des propositions de projet. Ainsi, le personnel affecté à l'évaluation environnementale pourra organiser sa charge de travail et l'on disposera d'un point de référence pour mieux évaluer les effets cumulatifs. Les plans directeurs de parc devraient comporter une évaluation des effets cumulatifs de ces propositions de mise en valeur et indiquer des objectifs quantitatifs à réaliser pendant la durée des plans afin de limiter ces effets (chapitre 3).

12-11. Nous recommandons que Parcs Canada offre une formation en évaluation environnementale à tous les futurs gestionnaires de projets et fournisse des occasions de perfectionnement professionnel et de réseautage aux spécialistes.

12-12. Nous recommandons que Parcs Canada établisse une politique intégrant officiellement le principe de précaution afin de garantir que le risque pour les écosystèmes des parcs nationaux soit réduit. Les plans directeurs de parc devraient inclure un énoncé décrivant comment le parc appliquera le principe de précaution à la gestion des projets d'aménagement.



SECTION G : INVESTIR DANS L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE

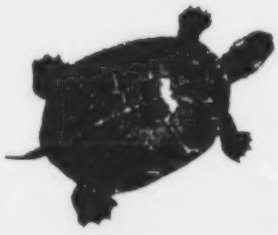
Le centre Wickaninnish de la réserve de parc national Pacific Rim a besoin d'être rénové. P. Wilkinson

CHAPITRE 13 : LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR

« Les parcs nationaux sont un bien public. Le gouvernement fédéral a le devoir d'assurer un financement adéquat pour conserver ce bien public intact pour les générations futures ».

Commentaire soumis à la Commission par une organisation non gouvernementale

Parcs Canada devra disposer d'un cadre financier et d'un cadre de gestion lui permettant d'atteindre son objectif, soit de protéger l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada. L'amélioration de ses capacités en matière de sciences naturelles et sociales, ainsi que de ses programmes d'interprétation et de partenariat recommandés dans les chapitres précédents, exigeront des ressources financières supplémentaires considérables. Ces fonds sont requis pour cibler plus rigoureusement l'intégrité écologique, mais l'argent à lui seul n'y suffira pas. Le présent chapitre se penche aussi sur le niveau d'investissement actuel fait en faveur de l'intégrité écologique, et formule des recommandations pour la réforme de certaines méthodes de gestion et de comptabilité financières de l'Agence, afin d'améliorer la gestion transparente et responsable des fonds. La Commission a déterminé plusieurs « étapes préliminaires » qu'il faudra franchir pour améliorer le cadre général de la gestion en fonction de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada. Nous recommandons que ces étapes soient amorcées avant toute affectation de nouveaux fonds.



Déterminer les dépenses réelles, une tâche difficile

En raison de la structure de Parcs Canada, il est difficile d'isoler l'information financière qui concerne les parcs nationaux proprement dits. Cette difficulté est de deux ordres : d'une part, la gestion des parcs nationaux se fait par l'entremise d'unités de gestion comprenant souvent des lieux historiques nationaux; d'autre part, la structure de codification financière est telle que les activités sont réparties uniquement au niveau des unités de gestion. Pour ajouter à la complexité de l'identification et de l'analyse de données historiques sur les dépenses dans les parcs nationaux, notons qu'entre juin 1993 et mars 1999, Parcs Canada faisait partie du ministère du Patrimoine canadien et son exploitation était intégrée au système financier de ce ministère.

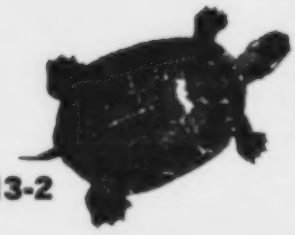
En collaboration avec ses recherchistes et des membres du personnel de Parcs Canada, la Commission a travaillé avec diligence en vue d'obtenir des données financières sur les dépenses de l'Agence Parcs Canada dans son ensemble, pour les parcs nationaux seulement et pour les parcs témoins que nous avons visités. Nous cherchions de l'information sur les dépenses courantes et antérieures pour l'ensemble des activités des parcs, et pour les projets d'intégrité écologique en particulier. En dépit de toute la collaboration qui nous a été accordée, il n'a pas été possible d'obtenir des données pouvant être présentées de manière rigoureuse, comparable ou fiable. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce problème et Parcs Canada semble faire des progrès en vue de mettre en place de nouvelles structures pour y remédier. Néanmoins, les membres de la Commission ont été profondément troublés par l'impossibilité de recueillir de l'information cohérente sur des questions aussi fondamentales que le total des dépenses engagées dans les parcs nationaux, et des données cohérentes et rigoureuses sur l'ampleur des fonds affectés au principal objectif des parcs nationaux, l'intégrité écologique. Cette confusion confirme l'absence générale de vision, de gestion ciblée et de systèmes d'obligation de rendre compte entourant l'objectif d'intégrité écologique, dont nous traitons tout au long du présent rapport.

Compressions budgétaires

Remarque : à moins d'indication contraire, lorsqu'il est fait mention des budgets de Parcs Canada dans le présent chapitre, il s'agit de ceux de l'Agence Parcs Canada dans son ensemble, et non strictement de ceux des parcs nationaux.

Parcs Canada a fait l'objet d'importantes compressions budgétaires depuis 1994, entre autres la disparition du financement du Plan vert qui appuyait la création de nouveaux parcs et la réalisation de nombreux projets liés à l'inventaire, à la surveillance et à la recherche. Le Plan vert, qui a pris fin en 1996-1997, contribuait au financement annuel de Parcs Canada pour 33,5 millions de dollars. Du montant total des réductions adoptées à l'échelle du gouvernement en vertu de l'examen des programmes (phases I et II), la part de Parcs Canada s'est établie à 56 millions de dollars par an. En plus, la mise en œuvre progressive de compressions budgétaires annoncées précédemment a donné lieu a une réduction de 14,8 millions de dollars par an. C'est donc dire qu'en 1998-1999, le budget de Parcs Canada avait diminué annuellement de 104 millions de dollars, ou 25 pour cent, comparativement à 1994-1995. Entre autres conséquences, ces compressions ont entrainé une importante restructuration de Parcs Canada, qui est devenue une organisation plus horizontale, les fonctions auxiliaires ayant été réduites de 30 pour cent.

Pour neutraliser en partie l'impact de ces réductions, Parcs Canada a mis en application la politique de recouvrement des coûts du gouvernement et a réduit les subventions accordées aux utilisateurs de services particuliers. Au cours des cinq dernières années, trois sources thermales, un terrain de golf et six agglomérations de parc national ont été intégrés aux fonds renouvelables aux fins de recouvrement des coûts et d'autonomie. Des droits d'entrée ont été prélevés ou augmentés pour de nombreux parcs et lieux historiques nationaux, les terrains de camping et d'autres services récréatifs. Ces initiatives ont fait augmenter les recettes prélé-



M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

vées de 32,3 millions de dollars, ou 75 pour cent (passant de 42,9 millions de dollars en 1994-1995 à 75,2 millions de dollars en 1998-1999). La nouvelle Agence est désormais autorisée à conserver ces recettes. Elles sont dorénavant affectées en partie au financement de l'aménagement et des opérations des nouveaux parcs et lieux historiques créés depuis que le Plan vert a pris fin.

Au cours des cinq dernières années, Parcs Canada a continué de recevoir du financement sous forme de versements ponctuels, tels que les investissements de capitaux stratégiques pour l'autoroute transcanadienne, les indemnités afférentes aux départs volontaires, les fonds d'urgence pour la lutte contre les feux de forêt et les dommages causés par de violentes tempêtes, les coûts de transition de l'Agence, les coûts de préparation au passage à l'an 2000 et le financement provisoire pour la compression des effectifs de l'Agence. En outre, les budgets de Parcs Canada tiennent désormais compte d'éléments qui étaient auparavant consignés ailleurs, notamment les paiements en lieu de taxes (de Travaux publics et services gouvernementaux Canada), et des services généraux comme la gestion des ressources financières et humaines (du ministère du Patrimoine canadien). Étant donné que ces fonds sont affectés à des projets ou des services particuliers, ils ne peuvent servir à financer d'autres activités telles que la mise en œuvre du mandat d'intégrité écologique.

L'incidence de ces injections de fonds supplémentaires ponctuelles sur le budget total de l'organisation explique la hausse apparente du budget, bien que les crédits de base alloués aient diminué, tel qu'il est décrit ci-dessus. La figure 13-1 compare les dépenses et les recettes de Parcs Canada entre 1994-1995 et 1998-1999.

Au cours des dix dernières années, l'attribution de nouvelles responsabilités importantes, sans les ressources supplémentaires nécessaires à leur exécution, a amplifié les difficultés financières de Parcs Canada. Par exemple :

- l'adoption en 1988 du mandat d'intégrité écologique imposé par la loi;
- les exigences en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1994 et des modifications de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* imposant aux ministères la mise en œuvre de stratégies de développement durable;
- l'obligation d'achever le réseau de parcs nationaux terrestres au plus tard en l'an 2000. Cet engagement a d'abord été pris dans le Plan vert de 1990, réitéré par voie de consensus par la Chambre des communes en 1991, et endossé en 1992 par les trois Conseils constitués des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés de l'environnement, de la faune, des parcs et des forêts, puis par chaque ministre chargé des parcs nationaux par la suite;

Figure 13-1, Budgets totaux de l'Agence Parcs Canada de 1994 à 1999

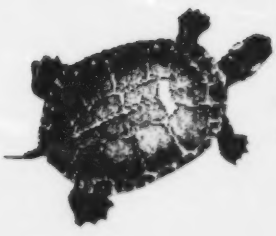
(en millions de dollars)	1994/95	1998/99
Total des dépenses*	385,5 $	396,7 $**
Part du total concernant les parcs nationaux	181,3 $	224,3 $
Pourcentage du total concernant les parcs nationaux	47,0 %	56,5 %
Nombre de parcs nationaux et de réserves de parc	36	39
Nombre de parcs marins nationaux	1	2
Total des recettes	42,9 $	75,2 $

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada (décembre 1999)

Les dépenses de 1997–1998 et les suivantes ont été ajustées pour tenir compte des transferts permanents au titre des paiements en lieu de taxes et pour les services généraux.

* Les dépenses totales sont financées à partir des recettes, tel qu'indiqué au tableau, et d'autres ressources provenant des affectations du gouvernement.

** L'exercice de 1998–1999 comprend un montant supplémentaire unique de 35 millions de dollars pour l'avancement de projets.



vées de 32,3 millions de dollars, ou 75 pour cent (passant de 42,9 millions de dollars en 1994-1995 à 75,2 millions de dollars en 1998-1999). La nouvelle Agence est désormais autorisée à conserver ces recettes. Elles sont dorénavant affectées en partie au financement de l'aménagement et des opérations des nouveaux parcs et lieux historiques créés depuis que le Plan vert a pris fin.

Au cours des cinq dernières années, Parcs Canada a continué de recevoir du financement sous forme de versements ponctuels, tels que les investissements de capitaux stratégiques pour l'autoroute transcanadienne, les indemnités afférentes aux départs volontaires, les fonds d'urgence pour la lutte contre les feux de forêt et les dommages causés par de violentes tempêtes, les coûts de transition de l'Agence, les coûts de préparation au passage à l'an 2000 et le financement provisoire pour la compression des effectifs de l'Agence. En outre, les budgets de Parcs Canada tiennent désormais compte d'éléments qui étaient auparavant consignés ailleurs, notamment les paiements en lieu de taxes (de Travaux publics et services gouvernementaux Canada), et des services généraux comme la gestion des ressources financières et humaines (du ministère du Patrimoine canadien). Étant donné que ces fonds sont affectés à des projets ou des services particuliers, ils ne peuvent servir à financer d'autres activités telles que la mise en œuvre du mandat d'intégrité écologique.

L'incidence de ces injections de fonds supplémentaires ponctuelles sur le budget total de l'organisation explique la hausse apparente du budget, bien que les crédits de base alloués aient diminué, tel qu'il est décrit ci-dessus. La figure 13-1 compare les dépenses et les recettes de Parcs Canada entre 1994-1995 et 1998-1999.

Au cours des dix dernières années, l'attribution de nouvelles responsabilités importantes, sans les ressources supplémentaires nécessaires à leur exécution, a amplifié les difficultés financières de Parcs Canada. Par exemple :

- l'adoption en 1988 du mandat d'intégrité écologique imposé par la loi;
- les exigences en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1994 et des modifications de 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* imposant aux ministères la mise en œuvre de stratégies de développement durable;
- l'obligation d'achever le réseau de parcs nationaux terrestres au plus tard en l'an 2000. Cet engagement a d'abord été pris dans le Plan vert de 1990, réitéré par voie de consensus par la Chambre des communes en 1991, et endossé en 1992 par les trois Conseils constitués des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés de l'environnement, de la faune, des parcs et des forêts, puis par chaque ministre chargé des parcs nationaux par la suite;

Figure 13-1, Budgets totaux de l'Agence Parcs Canada de 1994 à 1999

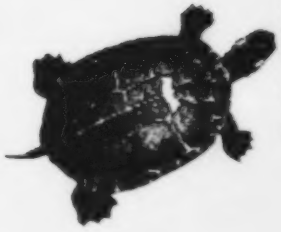
(en millions de dollars)	1994/95	1998/99
Total des dépenses*	**385,5 $**	**396,7 $****
Part du total concernant les parcs nationaux	**181,3 $**	**224,3 $**
Pourcentage du total concernant les parcs nationaux	**47,0 %**	**56,5 %**
Nombre de parcs nationaux et de réserves de parc	36	39
Nombre de parcs marins nationaux	1	2
Total des recettes	**42,9 $**	**75,2 $**

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada (décembre 1999)

Les dépenses de 1997–1998 et les suivantes ont été ajustées pour tenir compte des transferts permanents au titre des paiements en lieu de taxes et pour les services généraux.

* Les dépenses totales sont financées à partir des recettes, tel qu'indiqué au tableau, et d'autres ressources provenant des affectations du gouvernement.

** L'exercice de 1998–1999 comprend un montant supplémentaire unique de 35 millions de dollars pour l'avancement de projets.



Le fjord de Pangnirtung, dans le parc national Auyuittuq, au Nunavut, un des parcs nationaux canadiens les plus récemment créés. G. Klassen/ Parcs Canada

- la responsabilité d'établir un réseau d'aires marines de conservation confiée à Parcs Canada en 1986; cette responsibilité fait actuellement l'object d'un projet de loi qui est à l'étude par la Chambre des communes.
- depuis 1994-1995, trois nouveaux parcs terrestres et un nouveau parc marin ont été établis.

Dernièrement, le Parlement n'a pas affecté de nouveaux fonds aux accords visant l'établissement de nouveaux parcs ou pour l'exploitation subséquente de ces parcs. Au cours des trois dernières années, les fonds d'exploitation pour les nouveaux parcs et les nouvelles aires marines de conservation ont été puisés à même les affectations libérées de la politique sur les recettes. Il ne sera pas possible à l'avenir de financer la croissance du réseau seulement par l'augmentation des recettes.

Outre cette compression du budget de Parcs Canada, des organismes affiliés comme le Service canadien de la faune, le Service canadien des forêts et le Musée canadien de la nature ont vu eux aussi leur financement diminuer considérablement. Cette baisse générale a eu des répercussions sur Parcs Canada, qui a perdu la majorité des services professionnels et techniques assurés par ces organismes affiliés (services qui assuraient à une époque le noyau des compétences scientifiques de niveau supérieur de Parcs Canada).

Dépenses totales de l'Agence pour la recherche, la surveillance et la gestion axées sur l'écosystème

Parcs Canada a mis en œuvre, pendant l'exercice 1998-1999, un système de contrôle des dépenses comportant des sous-catégories permettant de mieux cerner les dépenses se rapportant directement à ses activités et entre autres à celles de l'intégrité écologique (le système des comptes et des rapports relatifs aux projets, ou système PRAS).

Il n'était pas possible auparavant d'isoler de tels renseignements. La Commission a été en mesure de confirmer cette situation : lorsque ses membres ont tenté de recueillir de l'information auprès des parcs témoins, ils ont constaté qu'il n'existait aucune compréhension commune de ce que devrait être une dépense affectée au titre d'intégrité écologique, ni aucune façon de rassembler facilement des données comparables.

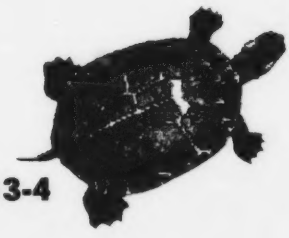
Le nouveau système PRAS vise à rehausser la transparence et l'obligation de rendre compte dans le cadre de la mise en œuvre du mandat d'intégrité écologique dans son ensemble; c'est une démarche à la fois positive et cruciale. Le programme en est à la première phase de mise en œuvre et il faudra poursuivre les travaux en vue d'assurer son application de façon uniforme à l'échelle de l'Agence, et de mieux définir les gammes d'activités et de services à la lumière de la primauté de l'objectif d'intégrité écologique. Les travaux de perfectionnement et d'interprétation du système de codification financière se poursuivent et l'information qui figure dans la présente section reflète l'information que l'Agence avait mise à la disposition de la Commission à la mi-novembre 1999.

Recherche, surveillance et gestion axées sur l'écosystème

En vertu du nouveau système PRAS, les activités liées à l'intégrité écologique se répartissent en deux catégories de dépenses, qui ont été définies par Parcs Canada comme suit :

Recherche et surveillance axées sur l'écosystème :

- tous les travaux liés à la recherche sur les écosystèmes ou leurs composantes, afin d'en mieux comprendre l'état actuel, leur fonctionnement et l'état souhaité aux fins de la gestion;



Budgéter pour l'intégrité écologique

L'intégrité écologique est l'affaire de tous. Toute activité contribue donc d'une certaine façon à l'intégrité écologique. Ces activités doivent continuer d'apparaître à leur budget respectif et non à celui de l'intégrité écologique qui doit être consacré à la gestion des écosystèmes, c'est-à-dire, à la recherche, la surveillance et la restauration écologique.

- tous les travaux liés à la surveillance des écosystèmes ou de leurs composantes afin de déterminer les changements qui les affectent;
- tous les travaux liés à l'établissement des conditions écosystémiques de base et d'un état souhaité pour chaque aire protégée, y compris les indicateurs utilisés pour évaluer et surveiller ces écosystèmes;
- les travaux de recherche et de surveillance visant à comprendre et à suivre la dynamique des écosystèmes et à faciliter la production de rapports, comme le Rapport sur l'état des parcs.

Gestion axée sur l'écosystème et protection :

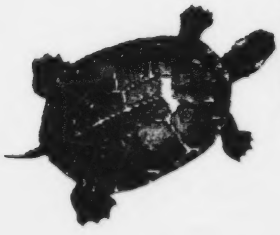
- tous les travaux liés aux interventions sur les écosystèmes ou leurs composantes, y compris la préparation des plans nécessaires afin d'atteindre un état souhaité;
- tous les travaux liés aux mesures de protection en cas d'urgence, comme la prévention et la suppression des incendies, la gestion des épidémies d'insectes ou la protection contre les inondations ou les avalanches, ou leur contrôle;
- tous les travaux liés à la réalisation d'études relatives au processus d'évaluation environnementale et à sa mise en œuvre;
- tous les travaux liés à l'établissement et au maintien d'activités de conformité environnementale à l'appui de la protection des écosystèmes;
- tous les travaux liés aux mesures visant à diminuer l'impact des activités pratiquées sur les terres adjacentes et qui ont des conséquences sur les écosystèmes des aires protégées, notamment en ce qui concerne les relations établies avec les instances des terres adjacentes, les négociations ainsi que les interventions pouvant influer sur ces mesures;
- tous les travaux liés à la gestion des activités de prélèvement, comme la pêche sportive et les activités traditionnelles.

Les renseignements faisant partie de ces deux catégories sont recueillis pour l'ensemble de l'Agence. En 1998-1999, les dépenses affectées à la recherche, à la surveillance et à la gestion axées sur l'écosystème ont totalisé 49,38 millions de dollars, soit environ 12,5 pour cent du budget de l'Agence et 22 pour cent du budget de l'ensemble des parcs nationaux.

La Commission estime que le chiffre de 22 pour cent représente une évaluation maximale. Nous soupçonnons que les fonds consacrés directement à la gestion en fonction de l'intégrité écologique par Parcs Canada sont considérablement moindres. Citons, à titre d'exemple, la réfection des promenades de bois et autres installations sur les sentiers : elle contribue à réduire les impacts sur l'écosystème et est parfois comptabilisée au titre de l'intégrité écologique alors qu'en fait, elle vise principalement l'amélioration d'un service aux visiteurs. Autre exemple : un plan d'agglomération doit tenir compte de l'intégrité écologique, mais son objectif ultime est plutôt la gestion responsable de l'agglomération.

Bien qu'il soit parfois justifié de comptabiliser dans les dépenses d'intégrité écologique les mesures d'atténuation de l'activité humaine et les services à l'intention des visiteurs, il est plus exact de comptabiliser ces fonds au titre des coûts engagés pour l'aménagement ou l'activité en question. En effet, si un projet ou une activité qui intègre une composante d'intégrité écologique est défini aux fins comptables comme un projet d'intégrité écologique, on oublie le principe voulant que l'intégrité écologique soit la responsabilité de tous; les ressources disponibles pour la gestion axée sur l'écosystème ainsi que la recherche, la surveillance et la restauration écologique seront alors amenuisées. Les impacts reliés au développement des agglomérations dans les parcs et aux autres grands projets sont tels que leur atténuation représente, à elle seule, un pourcentage très élevé du budget d'intégrité écologique de la plupart des parcs.

Songeons aussi aux biens et services qui appuient des activités d'intégrité écologique, par exemple les véhicules, l'essence et les infrastructures. Il s'agit de dépenses considérables qui réduisent encore davantage les fonds pouvant être affectés à des mesures directes de maintien de l'intégrité des écosystèmes. Cette situation est amplifiée lorsque ces fonds sont engagés pour des activités qui ne soutiennent qu'indirectement l'intégrité écologique, par exemple, les nombreuses patrouilles visant à assurer la sécurité du public (notamment la circulation routière), l'application de la loi et les opérations de recherche et de sauvetage.



Interprétation

Les activités d'interprétation comprennent elles aussi certaines composantes liées à l'intégrité écologique. Elles figurent sous la rubrique « Mise en valeur des ressources patrimoniales » et comprennent les activités qui se déroulent aux lieux historiques et canaux historiques nationaux ainsi que dans les parcs nationaux. L'Agence en donne la définition suivante :

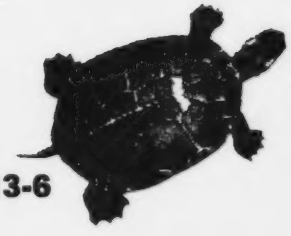
Sensibilisation et compréhension :

- tous les travaux effectués sur place pour sensibiliser les visiteurs des aires patrimoniales protégées nationales à l'importance et au rôle de ces dernières au sein du réseau de Parcs Canada, y compris les expositions, les publications et les communiqués aux médias visant à conscientiser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux effectués à l'extérieur du parc et visant à rehausser l'appréciation du réseau d'aires patrimoniales protégées nationales, y compris les expositions, les publications, les communiqués aux médias et les communications électroniques visant à sensibiliser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux liés à l'aménagement des centres d'accueil y compris les moyens de communication, les expositions et les présentations qui sensibilisent les visiteurs à l'importance nationale des aires patrimoniales protégées nationales et en favorisent la compréhension;
- tous les travaux liés à la gestion des programmes pour les bénévoles et les associations coopérantes.

Figure 13-2, Dépenses de l'Agence Parcs Canada par catégorie 1998–1999

(en milliers de dollars)	Fonctionnement	Immobilisations	TOTAL
Intendance des lieux nationaux			
• Établissement de nouveaux lieux du patrimoine	5 480,1	3 292,9	8 773,0
• Protection des ressources patrimoniales	57 398,2	21 931,6	79 329,8
- Recherche et surveillance axées sur l'écosystème	*5 878,1*	*4 657,5*	*10 535,6*
- Gestion axée sur l'écosystème	*32 709,9*	*6 135,8*	*38 845,7*
- Recherche sur les ressources culturelles	*3 949,4*	*4 208,9*	*8 158,3*
- Gestion des ressources culturelles	*14 860,8*	*6 929,4*	*21 790,2*
• Mise en valeur des ressources patrimoniales	21 281,7	12 982,6	34 263,9
Total, intendance	**84 260,0**	**38 206,7**	**122 366,7**
Utilisation et jouissance par les Canadiens			
• Services d'accueil	57 422,3	19 926,8	77 349,1
• Agglomérations	3 700,3	858,9	4 559,2
• Routes de transit	9 031,8	8 044,5	17 076,3
Total, utilisation et jouissance	**70 154,5**	**28 830,2**	**98 984,7**
Services généraux			
• Gestion de Parcs Canada	91 068,9	39 011,6	130 080,5
• Gestion du personnel	13 371,5	180,2	13 551,7
Total, services généraux	**104 440,4**	**39 191,8**	**143 632,2**
TOTAL PARCS CANADA	**258 754,9**	**106 228,7**	**364 983,6**

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada au 15 novembre 1999



Interprétation

Les activités d'interprétation comprennent elles aussi certaines composantes liées à l'intégrité écologique. Elles figurent sous la rubrique « Mise en valeur des ressources patrimoniales » et comprennent les activités qui se déroulent aux lieux historiques et canaux historiques nationaux ainsi que dans les parcs nationaux. L'Agence en donne la définition suivante :

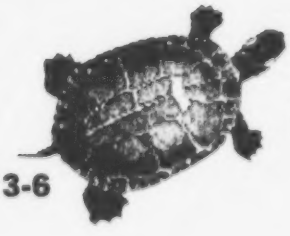
Sensibilisation et compréhension :

- tous les travaux effectués sur place pour sensibiliser les visiteurs des aires patrimoniales protégées nationales à l'importance et au rôle de ces dernières au sein du réseau de Parcs Canada, y compris les expositions, les publications et les communiqués aux médias visant à conscientiser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux effectués à l'extérieur du parc et visant à rehausser l'appréciation du réseau d'aires patrimoniales protégées nationales, y compris les expositions, les publications, les communiqués aux médias et les communications électroniques visant à sensibiliser et à promouvoir la compréhension, mais qui ne sont pas axés sur les activités récréatives;
- tous les travaux liés à l'aménagement des centres d'accueil y compris les moyens de communication, les expositions et les présentations qui sensibilisent les visiteurs à l'importance nationale des aires patrimoniales protégées nationales et en favorisent la compréhension;
- tous les travaux liés à la gestion des programmes pour les bénévoles et les associations coopérantes.

Figure 13-2, Dépenses de l'Agence Parcs Canada par catégorie 1998–1999

(en milliers de dollars)	Fonctionnement	Immobilisations	TOTAL
Intendance des lieux nationaux			
• Établissement de nouveaux lieux du patrimoine	5 480,1	3 292,9	8 773,0
• Protection des ressources patrimoniales	57 398,2	21 931,6	79 329,8
- Recherche et surveillance axées sur l'écosystème	*5 878,1*	*4 657,5*	*10 535,6*
- Gestion axée sur l'écosystème	*32 709,9*	*6 135,8*	*38 845,7*
- Recherche sur les ressources culturelles	*3 949,4*	*4 208,9*	*8 158,3*
- Gestion des ressources culturelles	*14 860,8*	*6 929,4*	*21 790,2*
• Mise en valeur des ressources patrimoniales	21 281,7	12 982,6	34 263,9
Total, intendance	84 260,0	38 206,7	122 366,7
Utilisation et jouissance par les Canadiens			
• Services d'accueil	57 422,3	19 926,8	77 349,1
• Agglomérations	3 700,3	858,9	4 559,2
• Routes de transit	9 031,8	8 044,5	17 076,3
Total, utilisation et jouissance	70 154,5	28 830,2	98 984,7
Services généraux			
• Gestion de Parcs Canada	91 068,9	39 011,6	130 080,5
• Gestion du personnel	13 371,5	180,2	13 551,7
Total, services généraux	104 440,4	39 191,8	143 632,2
TOTAL PARCS CANADA	**258 754,9**	**106 228,7**	**364 983,6**

Source : Meilleurs renseignements disponibles fournis à la Commission par Parcs Canada au 15 novembre 1999



Les dépenses de mise en valeur des ressources patrimoniales totalisent 34,26 millions de dollars, soit environ 8,5 pour cent du budget total de l'Agence (figure 13-2). Cette catégorie comprend nombre d'activités liées aux lieux historiques et aux canaux historiques nationaux. On ne peut accéder directement à des renseignements sur la proportion de ces fonds qui est affectée à la mise en valeur des ressources patrimoniales naturelles liées à l'intégrité écologique. La Commission n'a pu estimer ce chiffre qu'en comparant les niveaux de dotation aux budgets d'interprétation. Ainsi, nous savions que parmi les 1 150 employés de l'Agence affectés à l'interprétation et à la communication externe, 394 (le tiers) travaillent dans les parcs nationaux. Si les dépenses d'interprétation totales reflètent cette proportion, le budget d'interprétation dans les parcs nationaux est de l'ordre de 11 à 12 millions de dollars, soit 5 pour cent du budget total des parcs nationaux.

Compte tenu de l'absence de renseignements sur les ressources d'interprétation en place avant les coupures budgétaires, il n'est pas possible d'évaluer si les ressources dont Parcs Canada disposait à l'époque permettaient d'atteindre les objectifs d'interprétation. Nous savons toutefois que les ressources d'interprétation ont été considérablement réduites. Par conséquent, nous proposons un nouvel investissement de 10 millions de dollars pour l'interprétation dans les parcs nationaux, soit près du double des dépenses actuellement engagées à ce titre.

Budgets de fonctionnement et des immobilisations

Les données de la figure 13-2 représentent les dépenses prévues dans le budget de fonctionnement et dans le budget des immobilisations (ou projets spéciaux) pour l'ensemble des territoires gérés par l'Agence de Parcs Canada. Les commentaires soumis à la Commission indiquent qu'un grand nombre de postes liés à l'intégrité écologique et aux projets d'intégrité écologique en cours (notamment la surveillance écologique et le maintien des bases de données) sont actuellement financés à même les budgets d'immobilisations et que, selon les procédures ministérielles précédentes, ils étaient incertains et étaient en concurrence annuellement avec d'autres projets. La figure 13-2 confirme ce qui précède, puisque 44 pour cent des dépenses pour le poste de recherche et de surveillance axées sur l'écosystème proviennent des immobilisations. L'affectation des ressources à long terme est essentielle pour l'élaboration de programmes de recherche et de surveillance; la qualité de ces programmes peut être altérée par toute perte de financement, même si elle n'est que temporaire. La nouvelle structure de l'Agence permettra de remédier, jusqu'à un certain point, aux aléas du financement annuel.

Dépenses affectées à la protection des ressources patrimoniales dans les parcs visités

La Commission a aussi tenté d'obtenir des renseignements sur les dépenses dans les parcs individuels visités. Tel que mentionné précédemment, nous avons été étonnés de constater à quel point il était difficile, en raison du système comptable utilisé par Parcs Canada, d'obtenir de tels renseignements pour des parcs particuliers et pour les dépenses affectées explicitement aux activités d'intégrité écologique. Nous avons décidé d'utiliser les plans d'affaires des unités de gestion pour notre analyse, puisqu'il s'agit de documents publics officiels. Toutefois, ces renseignements ne sont disponibles que pour la gamme d'activités de la protection des ressources patrimoniales et ne peuvent être répartis entre les sous-catégories des activités liées à l'écosystème et des activités liées aux ressources culturelles.

La figure 13-3 présente les résultats de notre analyse pour huit des parcs visités par la Commission. Le budget du parc national du Gros-Morne ne figure pas dans le tableau, puisque les données pertinentes n'ont pu être extraites des chiffres de l'Unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador, qui comprend plusieurs lieux historiques nationaux.

La proportion du budget des parcs affectée à la protection des ressources patrimoniales s'établissait en moyenne à environ 25 pour cent (le minimum était d'environ 13,5 pour cent). Ce chiffre est semblable au pourcentage de la composante parcs nationaux de l'Agence (voir ci-dessus). Si l'on exclue le parc national Wood Buffalo, cette moyenne baisse à 19 pour cent.

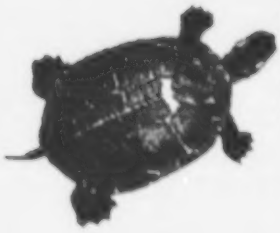


Tableau 13-3, Plans budgétaires des parcs visités pour la protection des ressources patrimoniales en 1999-2000

(Extraits des plans d'affaires de 1999-2000)

	Budget Total	Budget de protection des ressources patrimoniales * (en milliers de dollars)								
		Salaires		Biens et services		Immobilisations		Fonds d'urgence	TOTAL	
Parcs visités	**$$**	**$$**	**% Total**	**$$**	**% Total**	**$$**	**% Total**	**$$**	**$$**	**% Total**
Îles-du-Saint-Laurent	1 465,7	113,8	15,2	57,7	14,8	114,0	34,8	—	285,5	19,5
Fundy	3 759,3	276,85	15,1	67,9	8,6	475,35	47,6	—	820,1	21,8
Îles-de-la -Baie-Georgienne	2 209,6	130,1	18,2	20,0	7,3	150,0	12,3	—	300,1	13,6
Mont-Riding **	5 090,3	883,6	30,0	179,1	19,7	513,0	42,4	30,0	1 605,7	31,5
La Mauricie ***	2 705,3	274,8	18,5	52,2	7,8	150,0	27,3	—	477,0	17,6
Gros Morne ****	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Lacs-Waterton	3 314,7	276,6	17,8	139,9	13,9	165,6	32,2	38,3	620,4	18,7
Wood Buffalo	5 299,6	1 243,9	55,2	314,9	32,6	726,0	93,0	1 300,0	3 584,8	67,6
Pacific Rim	3 391,4	378,9	19,9	9,0	1,5	201,4	32,4	8,3	597,6	17,6

Source : Charron, L., 1999 Analyse effectuée pour le compte de la Commission et fondée sur le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour 1999–2002.

* Les chiffres sont fondés sur le budget ayant servi pour le cadre financier du parc pour l'exercice 1999–2000 et compris dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour la période 1999–2000.

** Ces pourcentages correspondent à ceux de l'Unité de gestion, étant donné que cette dernière ne comprend qu'un seul lieu historique national, lequel fait partie du parc. Le secrétariat des écosystèmes du parc national du Mont-Riding est partagé par l'Unité de gestion du Manitoba (qui comprend le parc national Wapusk) et l'Unité de gestion du Mont-Riding.

*** Les pourcentages sont calculés en fonction du budget alloué pour la protection des ressources patrimoniales naturelles et culturelles, plutôt que du budget du service de conservation des ressources naturelles, qui est beaucoup plus élevé parce qu'il contient plusieurs autres programmes en plus de celui de la gestion des écosystèmes. Le budget total pour le parc de la Mauricie exclut le bureau de district.

**** Le budget du parc national du Gros-Morne n'était pas inclus dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador mis à la disposition de la Commission.

L'anomalie que représente le parc national Wood Buffalo, dont les dépenses liées à la protection des ressources patrimoniales sont très élevées (68 pour cent du budget total du parc), met en lumière les difficultés d'interprétation de ces chiffres. L'ampleur des dépenses de ce parc s'explique en partie par le fait que l'emplacement éloigné et l'infrastructure relativement peu développée de celui-ci font obstacle à la fréquentation (environ 6 000 visiteurs seulement en 1996) et à l'offre de services d'accueil. Les problèmes de gestion liés à l'écosystème y sont importants et chroniques (remise en état de zones coupées à blanc aussi vastes que le parc national du Mont-Revelstoke, bisons atteints de maladie, hydrologie du delta des rivières de la Paix et Athabasca). En outre, son immensité (le parc Wood Buffalo, d'une superficie égale à celle de la Suisse, est le deuxième plus grand parc national au monde) contribue aux coûts élevés des opérations fondamentales et de la gestion de l'écosystème. Près de 25 pour cent de son budget, en 1999–2000, concerne le financement de la gestion du feu.

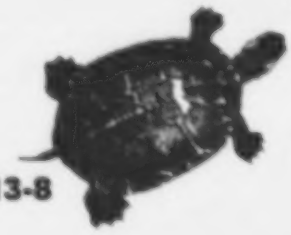


Tableau 13-3, Plans budgétaires des parcs visités pour la protection des ressources patrimoniales en 1999-2000

(Extraits des plans d'affaires de 1999-2000)

	Budget Total	Budget de protection des ressources patrimoniales * (en milliers de dollars)								
		Salaires		Biens et services		Immobilisations		Fonds d'urgence	TOTAL	
Parcs visités	**$$**	**$$**	**% Total**	**$$**	**% Total**	**$$**	**% Total**	**$$**	**$$**	**% Total**
Îles-du-Saint-Laurent	1 465,7	113,8	15,2	57,7	14,8	114,0	34,8	—	285,5	19,5
Fundy	3 759,3	276,85	15,1	67,9	8,6	475,35	47,6	—	820,1	21,8
Îles-de-la -Baie-Georgienne	2 209,6	130,1	18,2	20,0	7,3	150,0	12,3	—	300,1	13,6
Mont-Riding **	5 090,3	883,6	30,0	179,1	19,7	513,0	42,4	30,0	1 605,7	31,5
La Mauricie ***	2 705,3	274,8	18,5	52,2	7,8	150,0	27,3	—	477,0	17,6
Gros Morne ****	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Lacs-Waterton	3 314,7	276,6	17,8	139,9	13,9	165,6	32,2	38,3	620,4	18,7
Wood Buffalo	5 299,6	1 243,9	55,2	314,9	32,6	726,0	93,0	1 300,0	3 584,8	67,6
Pacific Rim	3 391,4	378,9	19,9	9,0	1,5	201,4	32,4	8,3	597,6	17,6

Source : Charron, L., 1999 Analyse effectuée pour le compte de la Commission et fondée sur le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour 1999-2002.

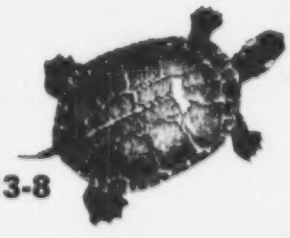
* Les chiffres sont fondés sur le budget ayant servi pour le cadre financier du parc pour l'exercice 1999-2000 et compris dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion pertinente pour la période 1999-2000.

** Ces pourcentages correspondent à ceux de l'Unité de gestion, étant donné que cette dernière ne comprend qu'un seul lieu historique national, lequel fait partie du parc. Le secrétariat des écosystèmes du parc national du Mont-Riding est partagé par l'Unité de gestion du Manitoba (qui comprend le parc national Wapusk) et l'Unité de gestion du Mont-Riding.

*** Les pourcentages sont calculés en fonction du budget alloué pour la protection des ressources patrimoniales naturelles et culturelles, plutôt que du budget du service de conservation des ressources naturelles, qui est beaucoup plus élevé parce qu'il contient plusieurs autres programmes en plus de celui de la gestion des écosystèmes. Le budget total pour le parc de la Mauricie exclut le bureau de district.

**** Le budget du parc national du Gros-Morne n'était pas inclus dans le plan d'affaires de l'Unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador mis à la disposition de la Commission.

L'anomalie que représente le parc national Wood Buffalo, dont les dépenses liées à la protection des ressources patrimoniales sont très élevées (68 pour cent du budget total du parc), met en lumière les difficultés d'interprétation de ces chiffres. L'ampleur des dépenses de ce parc s'explique en partie par le fait que l'emplacement éloigné et l'infrastructure relativement peu développée de celui-ci font obstacle à la fréquentation (environ 6 000 visiteurs seulement en 1996) et à l'offre de services d'accueil. Les problèmes de gestion liés à l'écosystème y sont importants et chroniques (remise en état de zones coupées à blanc aussi vastes que le parc national du Mont-Revelstoke, bisons atteints de maladie, hydrologie du delta des rivières de la Paix et Athabasca). En outre, son immensité (le parc Wood Buffalo, d'une superficie égale à celle de la Suisse, est le deuxième plus grand parc national au monde) contribue aux coûts élevés des opérations fondamentales et de la gestion de l'écosystème. Près de 25 pour cent de son budget, en 1999-2000, concerne le financement de la gestion du feu.



Conditions préalables à l'affectation de ressources supplémentaires pour l'intégrité écologique

Le déneigement des routes dans le parc national Wood Buffalo pourrait représenter une lourde charge financière pour le parc.
L. Foisy/Parcs Canada

De nombreuses raisons sont à l'origine de la faible proportion des fonds alloués aux activités liées aux écosystèmes comparativement aux autres fonctions des parcs.

En premier lieu, de nombreuses autres catégories budgétaires représentent des dépenses non discrétionnaires déterminées au préalable, à la suite de décisions ou d'engagements pris ailleurs au sein du gouvernement. Mentionnons, entre autres, les ententes conclues au moment d'établir les parcs (comme la construction d'un nouveau centre d'accueil au parc national du Gros-Morne) ou les accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux (comme l'entretien des routes dans les parcs nationaux). Par exemple, la décision du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de privatiser l'entretien des routes aura vraisemblablement pour effet de « céder » au parc national Wood Buffalo les dépenses d'entretien pour les routes du parc, augmentant par le fait même les biens et services requis de 200 000 $ par an, soit 20 pour cent du budget actuel du parc pour cette catégorie.

Les dépenses consacrées aux services aux visiteurs (routes, terrains de camping, magasins, etc.) sont perçues comme nécessaires à leur satisfaction et constituent actuellement une importante catégorie de dépenses (27 pour cent). Cette situation est attribuable en partie à l'image traditionnelle du rôle des parcs nationaux.

La responsabilité et, par conséquent, l'obligation de rendre compte suscitent le besoin d'engager des dépenses au titre de la sécurité publique. Par opposition, l'obligation de rendre compte des objectifs d'intégrité écologique est très floue et les dépenses qui y sont liées peuvent être reportées ou réduites au minimum. Cela peut donner lieu à une situation semblable à celle qui existe dans la réserve de parc national Pacific Rim, où l'on dispose des fonds nécessaires pour maintenir en bon état les éléments de sécurité physique du sentier de la côte Ouest (comme les passerelles et les échelles), mais où les gardes de parc éprouvent des difficultés à empêcher le braconnage de bois d'if, un arbre menacé, dans l'archipel Broken Group, puisqu'ils ne disposent pas des fonds nécessaires pour acheter de l'essence pour leurs bateaux.

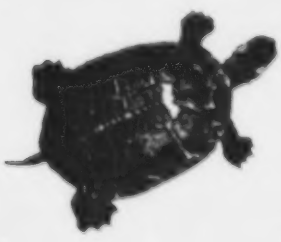
Comme l'a fait remarquer un gestionnaire supérieur de parc, *« le financement de l'intégrité écologique représente la partie la plus discrétionnaire de notre budget »*, bien que l'intégrité écologique doive être la principale priorité de gestion des parcs nationaux. Lorsque les fonds deviennent rares, les dépenses liées à l'intégrité écologique sont les premières à être réduites.

De fortes pressions s'exercent sur les budgets des autres programmes de Parcs Canada, où l'on doit tirer le maximum de chaque dollar dépensé. La Commission a conclu qu'il était nécessaire de commencer par modifier, tel que proposé ailleurs dans le présent rapport, la structure organisationnelle, la planification et les mécanismes d'imputabilité, sans quoi les nouveaux fonds injectés dans l'Agence pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique seraient hautement susceptibles d'être réaffectés à d'autres programmes.

« Les budgets affectés à la gestion des ressources, y compris la recherche et la surveillance, n'ont jamais été suffisants et ont même diminué depuis quelques années. Cette baisse a été la plus marquée pendant l'exercice 1999–2000, lorsque le budget des immobilisations pour la protection du patrimoine (dans le parc national Jasper) a été comprimé de 45 pour cent et que la tranche de ce budget prévue pour la gestion des ressources et les sciences a été réduite de 76 pour cent ».

Commentaire soumis à la Commission par un employé de Parcs Canada

---



RECOMMANDATION

13-1. Nous recommandons que Parcs Canada adopte les étapes énoncées ci-après en vue d'améliorer les mécanismes de gestion et d'imputabilité en matière d'intégrité écologique dans les parcs nationaux, et ce, avant l'affectation de ressources supplémentaires visant à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique.

Les étapes initiales proposées par la Commission contribueront pour beaucoup à redéfinir l'orientation de Parcs Canada, tant sur le plan symbolique qu'opérationnel. Il s'agit de mesures déjà recommandées dans le présent rapport :

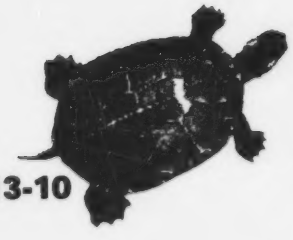
- nommer un directeur général de l'intégrité écologique à l'échelle nationale afin de communiquer des conseils et de l'information scientifiques au directeur général et au Conseil exécutif de l'Agence (chapitres 2 et 4);
- mettre en œuvre un programme participatif visant à élaborer une charte de l'Agence qui définirait les valeurs fondamentales de l'organisation en ce qui concerne la primauté de l'objectif d'intégrité écologique (chapitre 2);
- élaborer et mettre en œuvre rapidement un programme détaillé et permanent de formation et d'orientation axé sur l'intégrité écologique (chapitre 2);
- réviser les lignes directrices sur la planification pour faire de l'intégrité écologique le thème central et prépondérant des futurs plans directeurs de parc (chapitre 3);
- légiférer les zones de milieu sauvage d'au moins deux parcs nationaux en vue de leur conférer une protection légale, et annoncer l'intention de légiférer ainsi les zones de milieu sauvage de tous les parcs d'ici cinq ans (chapitre 3);
- formuler par écrit des lignes directrices visant à réorienter le service des relations extérieures (marketing) pour que l'emphase placé sur le tourisme de masse soit détournée vers le marketing social, le marketing de politique et le démarketing, et que l'accent soit mis sur les messages relatifs à l'intégrité écologique (chapitre 10);
- renforcer les systèmes pour assurer la transparence, aux yeux du public, des dépenses consacrées à toutes les ressources supplémentaires dans les plans d'affaires et le budget des dépenses, pour qu'il soit possible de repérer facilement les budgets consacrés à la recherche, à la surveillance et à la gestion axées sur l'écosystème, aux fonds de partenariat, aux partenariats élargis avec les Autochtones, ainsi qu'à l'interprétation dans les parcs nationaux;
- à la suite de l'adoption des étapes précédentes, élaborer un plan stratégique pour aborder les enjeux à plus long terme essentiels à la réorientation du programme des parcs nationaux en vue d'atteindre l'objectif d'intégrité écologique, notamment :

  – un plan budgétaire détaillé pour les dépenses liées à toutes les ressources supplémentaires accordées aux fins de l'intégrité écologique;

  – des objectifs précis concernant l'obligation de rendre compte de l'exécution du mandat d'intégrité écologique, y compris l'intégration régionale aux niveaux du réseau national des parcs, des Unités de gestion et des parcs individuels;

  – l'établissement de discussions, avec les peuples autochtones, sur la façon d'entreprendre un processus de réconciliation;

  – un plan visant à redéfinir les programmes d'interprétation et de communication externe en regard de la primauté de l'intégrité écologique, et visant à rejoindre d'autres auditoires dans le cadre de ces programmes.



Réaffectations et économies internes

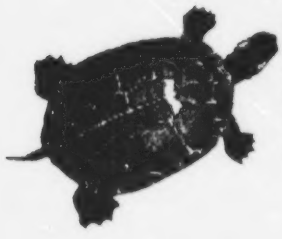
Un certain nombre de recommandations de la Commission consistent en des propositions visant à réorienter et à rationaliser les activités actuelles, dont certaines devraient être considérées comme des activités centrales pour Parcs Canada. Le financement de ces recommandations devrait provenir du cadre budgétaire actuel, sous forme de réaffectations et d'économies internes. Ces recommandations comprennent ce qui suit :

- créer et doter le poste de directeur général de l'intégrité écologique au Bureau national (recommandation 2-6);
- assurer un programme détaillé d'orientation, de formation et de perfectionnement en matière d'intégrité écologique à l'intention de tous les employés et des contractuels, partenaires et collaborateurs (recommandation 2-4);
- mettre en œuvre le processus de planification revu et rationalisé (recommandation 3-2);
- redéfinir l'orientation du Service des relations extérieures (marketing) (recommandation 10-7);
- mettre sur pied un groupe central et de planification et de design composé d'employés chevronnés et responsable de gérer les investissements de capitaux (recommandation 12-1).

Offre de jumelage de fonds pour l'intendance privée du territoire

La Société canadienne pour la conservation de la nature est disposée à proposer des fonds de jumelage, jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars par an pour l'investissement par le gouvernement fédéral dans la conservation de l'habitat, afin de préserver pour de nombreuses années l'intégrité écologique du Canada et le patrimoine naturel à l'intérieur et à l'extérieur des écosystèmes des parcs. Pour chaque dollar investi par le gouvernement du Canada, la Société ou ses partenaires mobiliseraient au moins un dollar auprès de sources à l'extérieur de l'administration fédérale, sous forme d'investissement dans des projets de conservation, afin d'assurer qu'on dispose du territoire essentiel au maintien de l'intégrité dans les parcs nationaux du Canada et pour assurer la conservation de la biodiversité du pays.

Lettre soumise à la Commission par la Société canadienne pour la conservation de la nature



Ressources supplémentaires

D'après un grand nombre de commentaires soumis à la Commission, les ressources financières actuellement consacrées à Parcs Canada ne lui suffisent pas pour atteindre son objectif de protection de l'intégrité écologique, et les pressions exercées actuellement sur ses ressources aggravent la situation davantage. D'autres chapitres du présent rapport renferment des recommandations sur de nouveaux programmes et des capacités accrues. À la lumière des commentaires qui lui ont été formulés sur le manque de ressources, la Commission en a conclu qu'il ne serait pas raisonnable de prévoir que tous ces programmes nouveaux ou élargis puissent être financés à même les budgets existants.

Les recommandations que nous avons formulées visent de nouveaux projets et de nouvelles démarches d'envergure et uniquement des dépenses d'exploitation. Nous n'avons pas évalué les coûts de toutes les recommandations qui figurent dans le présent rapport et n'avons pas inclu le financement des dépenses liées à de nouvelles infrastructures, qui découleront de plusieurs recommandations sur le design écologique présentées dans le chapitre 12. En outre, nous avons supposé que le financement actuel des activités d'intégrité écologique demeurera intact et que les nouveaux fonds proposés s'ajouteront à ceux déjà investis.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il est nécessaire de réorienter certaines activités fondamentales dépendantes de budget incertain afin de rehausser la sécurité de leur financement. Cette démarche englobe également les programmes permanents de recherche, de surveillance écologique et de gestion des données, pour lesquels une interruption ou une perturbation pourrait les affecter négativement sur plusieurs années de travail. Elle s'applique aussi aux partenariats, pour lesquels la certitude financière est essentielle à la confiance et aux relations harmonieuses, ainsi qu'à l'interprétation, qui est nécessaire à une meilleure compréhension du rôle unique des parcs dans le cadre des efforts de conservation et de développement durable du pays.

L'expérience a prouvé que les enveloppes de financement à long terme garanti pour la recherche sur l'intégrité écologique peuvent faciliter l'obtention de fonds considérables en provenance de partenaires extérieurs. Par exemple, dans le parc national Banff, une enveloppe de financement garanti de 300 000 $ par an s'est traduite par une contribution annuelle de près d'un million de dollars, grâce au choix judicieux des projets de recherche et des chercheurs. En outre, des approches novatrices établies grâce aux fonds de recherche du parc national Banff, comme le projet des grizzlis des versants de l'Est, ont permis de recueillir des fonds du secteur privé. C'est ce qui explique que les connaissances écologiques sur la région de Banff sont plus approfondies que dans tout autre parc.

Il arrive que des occasions soient ratées en raison de l'absence de telles enveloppes de financement. Nous avons appris que, dans le parc national Wood Buffalo, la nation Cri de Little Red River avait offert, dans le cadre du programme de recherche et de confinement portant sur les bisons, une contribution de 250 000 $, sous forme de fonds de jumelage. Il n'a pas été possible de tirer parti de cette offre de partenariat à la recherche, Parcs Canada ne disposant pas d'un budget correspondant.

On a également informé la Commission qu'un fonds conçu adéquatement pour le soutien d'initiatives de conservation de l'habitat capables de contribuer à maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux permettrait, s'il était mis sur pied en collaboration avec des entreprises privées, de mobiliser des fonds considérables en provenance du secteur privé.

Nous avons vu et entendu que s'il est très difficile d'affecter des fonds au maintien de l'intégrité écologique, il l'est encore plus d'affecter des fonds aux activités de gestion et de restauration actives des écosystèmes. Selon des membres du personnel de Parcs Canada, il est de plus en plus difficile d'obtenir des fonds pour les activités de restauration écologique, notamment le brûlage dirigé, la réintroduction d'espèces, la remise en état de lieux et d'autres travaux. D'après ce que nous avons constaté, il n'est généralement pas reconnu qu'il faudrait, à longue échéance, investir dans la restauration pour atteindre les objectifs d'intégrité écologique. Dans certains cas, plus la restauration tarde à être entreprise, plus elle coûte cher.

Il faudrait aussi financer de nouvelles activités, dans le cadre de programmes en cours au sein de l'administration fédérale, et non à même les ressources actuelles de Parcs Canada ou les ressources supplémentaires recommandées dans le présent rapport. Par exemple, le financement de la gestion des espèces en péril, dans lequel Parcs Canada pourrait jouer un rôle clé, mais pour lequel l'Agence ne dispose pas actuellement des ressources financières nécessaires, devrait être assuré à même les fonds qui seront affectés à la gestion des espèces en péril. Les conférences de réconciliation et les projets de collaboration avec les peuples autochtones devraient quant à eux être financés par le biais du fonds de réconciliation établi dans le cadre du plan gouvernemental fédéral « *Rassembler nos forces* ».

RECOMMANDATIONS

13-2. Nous recommandons que la ministre obtienne des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations suivantes (voir la figure 13-4 pour connaître les montants qui y sont liés) :

- rehausser les connaissances internes de Parcs Canada et favoriser la coopération dans le cadre de programmes externes (chapitre 4) en adoptant les mesures suivantes :
  - améliorer la capacité interne en matière de sciences sociales, de sciences naturelles et de planification;
  - financer des congés d'études pour permettre au personnel en place de se perfectionner;
  - financer des chercheurs de l'extérieur, par la mise sur pied de 10 unités coopératives de recherche et de programmes de stage d'étudiants, dans chacun des parcs;
  - établir un partenariat avec le Centre de données sur la conservation;
  - créer une enveloppe de recherche pour les problèmes nouveaux.
- approfondir et élargir les programmes de gestion active (chapitre 5) comme suit :
  - créer une enveloppe consacrée à la restauration écologique, pour assurer l'accès aux fonds requis et veiller à ce que la restauration ne soit pas en concurrence directe avec d'autres questions prioritaires devant recevoir une attention immédiate;

– accroître l'appui au programme actuel de rétablissement du feu de manière à ce que les régimes de feu soient à 50 pour cent de leur moyenne à long terme.

- rehausser et stabiliser le financement courant des activités de surveillance écologique (chapitre 6) comme suit :

  – établir une enveloppe de surveillance de l'intégrité écologique;

  – effectuer la surveillance de la qualité de l'air, en collaboration avec la Direction de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada;

- améliorer les relations entre les peuples autochtones et Parcs Canada (chapitre 7) :

  – assurer la présence d'agents de liaison et la réalisation d'activités dans les collectivités autochtones et au sein de Parcs Canada;

- contribuer aux partenariats favorables au maintien de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux :

  – assurer l'affectation de fonds de partenariats à une vaste gamme d'accords de collaboration visant le maintien de l'intégrité écologique des parcs nationaux et d'autres aires nationales de conservation (chapitre 9);

- augmenter de près du double le budget de Parcs Canada pour la mise en valeur des ressources patrimoniales (interprétation et communication externe) pour les parcs nationaux, afin d'y élargir la portée des programmes d'interprétation dans le but d'atteindre de nouveaux auditoires stratégiques, médias et établissements d'enseignement, tout en accordant une plus grande importance à l'intégrité écologique (chapitre 10);

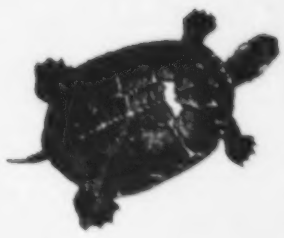
  – travailler en collaboration avec les voyagistes et d'autres groupes pour que les messages sur l'intégrité écologique puissent atteindre les personnes prévoyant se rendre dans un parc national;

  – élaborer des programmes d'interprétation visant des auditoires stratégiques particuliers, par exemple les résidants des agglomérations de parcs, le personnel des parcs nationaux, les politiciens et les décideurs à divers paliers de gouvernement, les collectivités régionales, les jeunes et les enseignants, ainsi que le secteur privé;

  – élaborer des programmes de communication externe pour faire connaître les parcs au public, en particulier dans les régions urbaines;

  – concevoir des moyens pour faire participer les peuples autochtones aux programmes d'interprétation et de communication externe.

13-3. Nous recommandons que la ministre du Patrimoine canadien appuie les propositions qui sont actuellement soumises au ministre des Finances par des organisations environnementales non gouvernementales et visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, en vue d'exonérer les dons écologiques de l'impôt sur les gains en capital et de permettre que des opérations comportant en partie la vente et en partie le don de terres (chapitre 9).



M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Figure 13-4, Nouveaux investissements requis par secteur de priorité, de 2001 à 2005

(en millions de dollars)	Période de mise en œuvre progressive (Année)	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Sciences et planification							
Capacités internes	4	10,0	18,0	24,0	28,0	28,05	108,0
- sciences naturelles et sociales, planification, spécialistes de l'ÉE, gestionnaires de données/SIG							
Programme de congés d'études	3	0,7	1,3	2,0	2,0	2,0	8,0
Soutien à la recherche externe	3	1,3	2,7	3,5	3,5	3,5	14,5
Partenariat avec le Centre de données sur la conservation	1	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	2,5
Fonds de recherche sur les problèmes nouveaux	4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	3,8
Sous-total		12,9	23,1	30,8	35,0	35,0	136,8
Gestion active							
Fonds de restauration écologique	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Rétablissement du feu – expansion	5	1,2	2,4	3,6	4,8	6,0	18,0
Financer la gestion des espèces en péril à même les ressources de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*							
Sous-total	2,24	5,4	8,6	9,8	11,0	37,0	
Surveillance							
Surveillance de l'intégrité écologique	5	0,8	1,6	2,4	3,2	3,9	11,7
Surveillance de la qualité de l'air (50 % Parcs Canada, 50 % AES)	1	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	3,6
Sous-total		2,0	2,2	3,0	3,8	4,5	15,5
Peuples autochtones							
Liaison entre les peuples et Parcs Canada	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Financement de conférences de réconciliation et de projets à même les ressources du fonds fédéral de réconciliation *Rassembler nos forces*							
Sous-total		1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Partenariats d'intégration régionale							
Projets d'intendance dans les écosystèmes entourant les parcs	3	10,0	15,0	20,0	20,0	20,0	85,0
Interprétation							
Doubler le budget national d'interprétation par les parcs	4	2,5	5,0	7,5	10,0	10,0	35,0
TOTAL		**30,6**	**53,7**	**74,9**	**83,6**	**85,5**	**328,3**

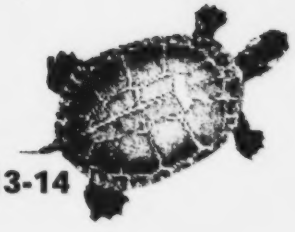
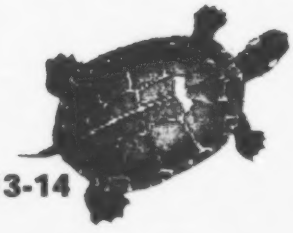


Figure 13-4, Nouveaux investissements requis par secteur de priorité, de 2001 à 2005

(en millions de dollars)	Période de mise en œuvre progressive (Année)	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Sciences et planification							
Capacités internes	4	10,0	18,0	24,0	28,0	28,05	108,0
- sciences naturelles et sociales, planification, spécialistes de l'ÉE, gestionnaires de données/SIG							
Programme de congés d'études	3	0,7	1,3	2,0	2,0	2,0	8,0
Soutien à la recherche externe	3	1,3	2,7	3,5	3,5	3,5	14,5
Partenariat avec le Centre de données sur la conservation	1	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	2,5
Fonds de recherche sur les problèmes nouveaux	4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	3,8
Sous-total		12,9	23,1	30,8	35,0	35,0	136,8
Gestion active							
Fonds de restauration écologique	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Rétablissement du feu – expansion	5	1,2	2,4	3,6	4,8	6,0	18,0
Financer la gestion des espèces en péril à même les ressources de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*							
Sous-total	2,24	5,4	8,6	9,8	11,0	37,0	
Surveillance							
Surveillance de l'intégrité écologique	5	0,8	1,6	2,4	3,2	3,9	11,7
Surveillance de la qualité de l'air (50 % Parcs Canada, 50 % AES)	1	1,2	0,6	0,6	0.6	0,6	3,6
Sous-total		2,0	2,2	3,0	3,8	4,5	15,5
Peuples autochtones							
Liaison entre les peuples et Parcs Canada	3	1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Financement de conférences de réconciliation et de projets à même les ressources du fonds fédéral de réconciliation *Rassembler nos forces*							
Sous-total		1,0	3,0	5,0	5,0	5,0	19,0
Partenariats d'intégration régionale							
Projets d'intendance dans les écosystèmes entourant les parcs	3	10,0	15,0	20,0	20,0	20,0	85,0
Interprétation							
Doubler le budget national d'interprétation par les parcs	4	2,5	5,0	7,5	10,0	10,0	35,0
TOTAL		**30,6**	**53,7**	**74,9**	**83,6**	**85,5**	**328,3**

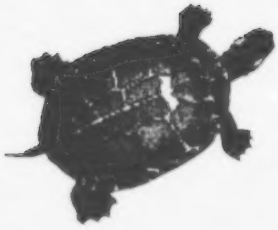


Il y aurait lieu de considérer les espèces sauvages comme un « actif » des parcs.
W. Lynch/Parcs Canada

Ressources supplémentaires pour les nouveaux parcs

Le financement des nouveaux parcs comprend actuellement les fonds requis pour leur établissement, mais non les fonds nécessaires à leur exploitation subséquente. Au cours des trois dernières années, les fonds nécessaires à l'exploitation des nouveaux parcs et des nouvelles aires marines de conservation ont été puisés dans les allocations libérées en vertu de la politique sur les recettes. En conséquence, la création de nouveaux parcs risque de compromettre la capacité de satisfaire aux engagements de protection écologique des parcs actuels.

Le Canada renferme 14 régions naturelles terrestres qui ne sont pas encore représentées sous forme de parc national, et un réseau tout entier d'aires marines de conservation qui reste à établir. Leur financement ne peut provenir des fonds d'exploitation actuels. Il est évident qu'il ne sera pas possible de continuer de financer les nouveaux parcs à même le budget actuel de Parcs Canada et qu'il faudra disposer de nouvelles ressources pour mettre en valeur ces nouveaux parcs et ces nouvelles aires de conservation.



RECOMMANDATION

13-4. Nous recommandons que le financement pour la création de nouveaux parcs comprenne :

- une augmentation des crédits de base pour le futur fonctionnement des parcs nouvellement créés;
- les coûts associés à la réalisation d'inventaires écologiques adéquats. En règle générale, on évalue en moyenne à 250 000 $ par parc les coûts d'un tel inventaire de base. Ces frais sont en sus du coût des autres inventaires, tel que le processus d'évaluation des ressources minérales et énergétiques dans les territoires du Nord. On compte actuellement 14 régions non représentées et cinq parcs du Nord du Canada qui ne disposent pas d'inventaires de base adéquats. Il en coûterait environ 5 millions de dollars pour réaliser un inventaire de base complet des nouveaux parcs nationaux du réseau, une fois celui-ci achevé.

Affectation des fonds de projet

« Aux États-Unis, la fondation Henry P. Kendall, la National Parks and Conservation Association et le Service des parcs des États-Unis ont établi un partenariat de plans d'affaires volontaire et novateur. Depuis plusieurs années, huit parcs nationaux (par example, Yellowstone) soumettent leurs budgets et leurs opérations à un examen intensif permettant de déterminer l'utilisation la plus efficace possible de leurs fonds en vue d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique. De grandes universités appuient cette démarche et offrent la collaboration d'étudiants inscrits au doctorat en économie. Une démarche semblable pourrait être adoptée au Canada ».

Commentaire soumis à la Commission par une organisation de conservation.

Les recommandations précédentes visent le transfert d'une grande partie du financement des activités essentielles liées à l'intégrité écologique au financement de base de Parcs Canada, et ce, afin d'assurer la sécurité du financement à long terme requis pour la réalisation du mandat des parcs nationaux. Il va sans dire qu'il faudra toujours financer des projets spéciaux. Dans la présente section, nous nous penchons sur les moyens d'assurer que ce financement soit équitable.

« Contrairement à d'autres secteurs des programmes de l'Agence, les répercussions du financement insuffisant des programmes axés sur la gestion des écosystèmes ne se manifestent pas rapidement, ce qui fait de ces programmes une proie facile pour les réductions ou les reports ».

Commentaire soumis à la Commission par un Centre de services

La Commission ne dispose pas des compétences nécessaires pour déterminer les ressources financières requises en vue du remplacement ou de l'amélioration des infrastructures en place dans les agglomérations localisées dans certains parcs et les aires d'accueil des parcs, notamment pour l'épuration des eaux usées, les systèmes énergétiques et les infrastructures connexes. Toutes ces infrastructures influent directement et indirectement sur l'intégrité écologique.

Le financement de projets d'intégrité écologique, concernant par exemple la recherche, la gestion active et la restauration, entre en compétition avec les projets d'infrastructures (terrains de camping, routes, centres d'accueil, etc.) dans la même catégorie de financement. On nous a dit et répété que les propositions visant le maintien des caractéristiques naturelles en déclin (espèces, écosystèmes, fonctions écosystémiques) ne peuvent faire concurrence aux propositions visant des infrastructures, celles-ci devant souvent répondre à des normes d'ingénierie ou de sécurité. Nous avons appris en outre que les avantages découlant des investissements dans des activités scientifiques ou de gestion active ne sont pas toujours bien compris des gestionnaires.

Nous avons constaté ce déséquilibre dans plusieurs cas où des infrastructures à l'intention des visiteurs ont été aménagées sous le prétexte de la protection de l'intégrité écologique, malgré l'absence de tout inventaire écologique de base ou de toute surveillance écologique. Ainsi, des installations telles que des sentiers et des infrastructures ont été considérées comme des projets écologiques prioritaires, bien que l'état d'un lieu particulier et sa capacité de supporter l'utilisation par les visiteurs, ou sa vulnérabilité, n'étaient pas connus. De telles questions devraient être cernées dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, mais ce dernier n'est pas toujours aussi rigoureux qu'il devrait l'être, comme il a été décrit au chapitre 12.

RECOMMANDATIONS

13-5. Nous recommandons que Parcs Canada répartisse les fonds affectés aux divers projets en recourant à un système d'enveloppes de gestion financière, l'une de ces enveloppes étant destinée aux activités de recherche, de surveillance et de gestion liées à l'écosystème, à l'échelle nationale et régionale, et une autre enveloppe étant affectée aux projets relevant d'autres secteurs de programme.

13-6. Nous recommandons que Parcs Canada entreprenne, au cours des deux prochaines années, une étude des infrastructures de chaque parc national afin de déterminer les dépenses en capital requises relativement à ce qui suit :

- l'état actuel des installations en relation avec leurs impacts sur l'intégrité écologique, et le besoin de les remplacer ou de les améliorer;
- la conception de technologies écologiquement durables permettant d'atteindre les objectifs d'intégrité écologique;
- la mise en œuvre progressive des résultats de cette analyse et la détermination des sites prioritaires.

Nécessité de comptabiliser tous les actifs

Les Canadiens ont confié à Parcs Canada le mandat de conserver intactes, pour les générations futures, les caractéristiques naturelles des parcs nationaux (espèces, écosystèmes et fonctions écosystémiques). Toutefois, ces caractéristiques ont été entièrement omises d'un examen récent des actifs de Parcs Canada réalisé sur l'initiative du Conseil du Trésor, selon les paramètres définis par ce dernier. Pourtant, on ne s'imagine guère, par exemple, la Galerie nationale omettre d'inclure sa collection de tableaux dans sa liste d'actif. L'examen en question n'a pas plus tenu compte d'un autre actif, soit la valeur des connaissances contenues dans les bases de données, les bibliothèques, les collections de photographies, les collections de spécimens et les programmes de surveillance établis depuis longtemps.

La Commission est d'avis que la définition actuelle d'actif est incomplète, compte tenu de la nature des obligations de Parcs Canada. Bien que les méthodes de comptabilisation de nos actifs naturels ne soient pas encore entièrement définies, les parcs, de par leur mandat particulier de maintien de l'intégrité écologique, offrent le contexte idéal pour mettre ces méthodes à l'essai. Des travaux en ce sens ont déjà été effectués dans le parc national du Gros-Morne (Locke, 1997).

RECOMMANDATION

13-7. Compte tenu du mandat public de contribuer à la protection, à la conservation et à l'interprétation du patrimoine naturel du Canada et de contribuer à la protection de la biodiversité mondiale, comme le précise la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, nous recommandons que Parcs Canada entreprenne des projets pilotes pour adopter une définition révisée des actifs qui tiendrait compte des éléments suivants :

- l'état des actifs naturels (ressources naturelles), d'après les rapports de surveillance écologique à l'échelle des parcs (*Rapport sur l'état des parcs*) et les coûts liés à la restauration et au maintien de ces actifs;
- les actifs que représentent les connaissances, par exemple les données (des inventaires, de la surveillance, de la recherche), les métadonnées, les bibliothèques, les collections photographiques, les collections de spécimens (y compris la valeur ajoutée associée à une base de données pluriannuelles).

Politique sur les recettes

Selon le principe directeur fondamental de la politique sur les recettes de Parcs Canada, les dollars fiscaux servent à payer le coût de la création et de la protection des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux; leurs utilisateurs paieront les avantages personnels ou commerciaux additionnels qu'ils en retirent. Les services qui procurent à la fois un bien public et un avantage personnel, comme les programmes de mise en valeur du patrimoine dans les parcs et les lieux, seront financés par des crédits et des droits.

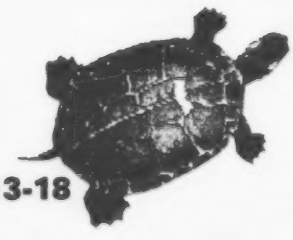
Parcs Canada, Politique sur les recettes (1998)

En vertu de la politique sur les recettes de Parcs Canada, la plupart des parcs nationaux produisent des recettes, c'est-à-dire qu'ils exigent des droits pour divers produits et services personnalisés et commerciaux.

Les plans de production de recettes et les objectifs à ce sujet sont préparés annuellement par les Unités de gestion, puis approuvés par le Conseil exécutif de l'Agence dans le cadre du processus d'approbation des plans d'affaires annuels. La proportion du budget d'un parc représentée par ces objectifs varie considérablement d'un parc à l'autre, selon le type de services personnalisés ou commerciaux et le nombre de visiteurs. À titre d'exemple, dans les parcs nationaux Jasper et Banff, les recettes produites sont équivalentes à près de 100 pour cent du budget total du parc (fonctionnement et projets). Par opposition, à Gwaii Haanas, les recettes produites représentent environ 2 pour cent du budget total du parc.

Les Unités de gestion conservent toutes les recettes qu'elles produisent, jusqu'à concurrence du total de leur autorisation de dépenses. Si les objectifs de production de recettes d'une Unité de gestion sont supérieurs à cette autorisation de dépenses (certains parcs encaissent des recettes considérables provenant de baux et de concessions en sus des droits d'utilisation), l'excédent est réaffecté dans le réseau par le Conseil exécutif de l'Agence.

Lorsqu'un objectif n'est pas atteint, l'Unité de gestion concernée doit réduire ses dépenses d'un montant équivalent. Les Unités de gestion peuvent demander au Conseil exécutif d'être dispensées de cette exigence dans certaines circonstances extraordinaires (par exemple, la fermeture d'un terrain de camping causée par une inondation).



La politique sur les recettes de Parcs Canada précise ce qui suit :

Les initiatives en matière de recettes respecteront le mandat de Parcs Canada et de ses trois grandes responsabilités :

a. veiller à la durabilité à long terme des ressources naturelles et culturelles et en préserver l'intégrité commémorative et écologique;

b. répondre à la demande de services à la clientèle sur le marché;

c. assurer les services de manière rentable.

Parcs Canada, Politique sur les recettes (1998)

L'Agence Parcs Canada, dans son ensemble, prévoit générer annuellement des recettes d'environ 73 millions de dollars au cours des années à venir (budget des dépenses 1999-2000, Agence Parcs Canada). Ces prévisions comprennent les recettes produites par les activités à caractère personnalisé (droits d'entrée et pour les activités récréatives, par exemple) et les activités à caractère commercial (concessions).

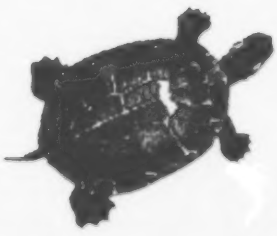
Politique sur les recettes et intégrité écologique

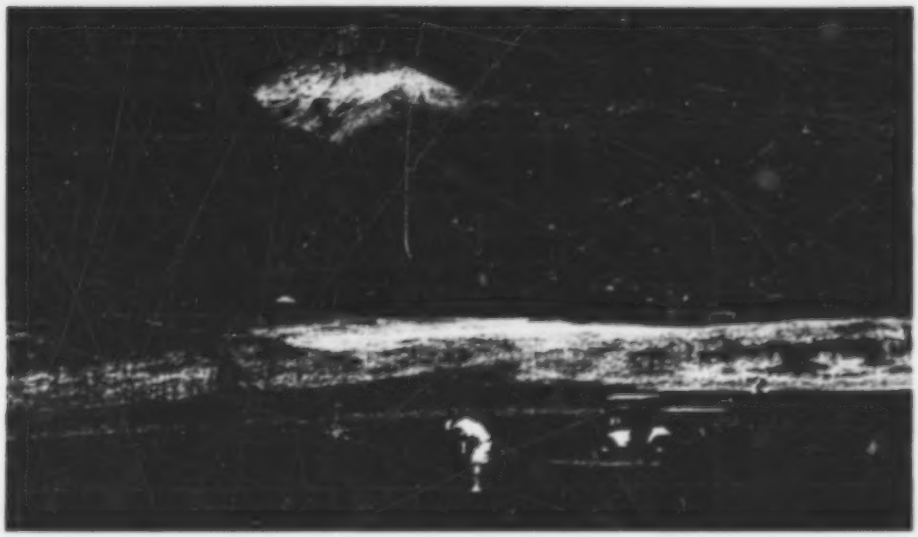
Depuis son adoption, la politique sur les recettes a fait couler beaucoup d'encre. Notre examen de la politique a porté sur les répercussions possibles de son application sur l'intégrité écologique, et non sur sa raison d'être. Nos observations ont donné lieu à deux préoccupations : d'une part, la possibilité que les pressions exercées dans certains parcs pour atteindre les objectifs de production de recettes puissent influer sur les activités ou les niveaux d'activités d'une manière néfaste pour l'intégrité écologique; d'autre part, l'identification de certains défauts d'application de la politique de recouvrement des coûts totaux pour certains services personnalisés ou commerciaux.

La plupart des gestionnaires ont fait savoir qu'il était réaliste et raisonnable d'atteindre les objectifs de production de recettes visés. Ils établissent eux-mêmes ces objectifs annuels au niveau des Unités de gestion. Compte tenu des lignes directrices du Conseil du Trésor, les recettes doivent être réinvesties dans des activités et services connexes. Si les activités de nature personnalisée ou commerciale s'autofinancent partiellement ou entièrement, il est possible de libérer des crédits de base et de les affecter à des projets ou à des programmes qui ne seraient pas financés ou qui auraient été supprimés. C'est ainsi que l'expansion du réseau de parcs nationaux est financée depuis quelques années.

Cependant, des membres du personnel ont mentionné à la Commission à maintes reprises que les recettes générées dans certains parcs servent à financer des activités ou des niveaux d'activités qui entrent en conflit avec le maintien de l'intégrité écologique. Il faut donc déterminer si de telles activités nuisent à l'intégrité écologique, peu importe si ces pressions sont réelles ou si les inquiétudes du personnel découlent d'une mauvaise compréhension de la politique. Citons, à titre d'exemple, le renouvellement du bail d'un terrain de golf en dépit des preuves contenues dans le *Rapport sur l'état des parcs de 1997* à l'effet que les terrains de golf entraînent des incidences écologiques négatives (chapitre 11).

Selon certains scientifiques, le besoin de financer des activités qui produisent des recettes (par exemple l'exploitation ou l'agrandissement de terrains de camping) peut aller à l'encontre des objectifs de protection et de tels fonds (les terrains de camping ne sont pas exploités selon un mode de recouvrement intégral des coûts) pourraient être utilisés à meilleur escient, à des fins de protection.





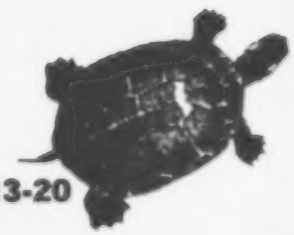
Certains terrains de golf des parc nationaux sont subventionnés par Parcs Canada. Blackbird Design

Puisque l'Agence Parcs Canada est à court d'argent et qu'une grande partie de son financement provient de ses recettes, les gestionnaires se croient moralement obligés d'atteindre les objectifs fixés, sinon ils doivent se priver et priver leurs collègues des fonds dont ils ont besoin. Certains gestionnaires supérieurs semblent éprouver des difficultés à prendre des décisions qui pourraient favoriser le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique, mais qui pourraient nuire aux recettes. Une meilleure compréhension des techniques modernes d'évaluation des ressources naturelles (Stanley, 1997) et le recours à des mesures économiques incitant à la conservation permettraient de calmer ces appréhensions.

Cette situation n'est toutefois aucunement généralisée. Un certain nombre de décisions ont été adoptées récemment, en particulier dans les parcs des Rocheuses, qui entraineront des pertes de recettes parfois considérables. Un exemple frappant a été la décision du parc national Banff de mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'étude de la vallée de la Bow interdisant l'agrandissement de l'hôtel Rimrock, la construction de nouvelles auberges et l'aménagement de nouvelles aires d'utilisation diurne. De plus, le parc national des Lacs-Waterton a fermé les terrains de camping le long du sentier du lac Crypt pour réduire les conflits entre les ours et les humains, et la réserve de parc national Pacific Rim a adopté un système de contingentement des visiteurs pour le sentier de la côte Ouest.

Nous supposons que cette tension est encore plus considérable dans les parcs qui éprouvent des difficultés à atteindre leurs objectifs de recettes, même s'ils les établissent eux-mêmes. Ce problème est sans nul doute amplifié par le fait que les Unités de gestion qui ne produisent pas les recettes prévues doivent réduire leurs dépenses, alors qu'il n'y a aucune répercussion directe ni obligation de rendre compte lorsque les Unités de gestion n'atteignent pas leurs objectifs d'intégrité écologique.

Il se peut que la directive du Conseil du Trésor exigeant que les droits d'utilisation soient réinvestis dans les activités ou les services qui les ont produits ait des incidences négatives sur l'intégrité écologique. Cette directive a été imposée à la suite de la décision d'un tribunal selon laquelle tout autre procédé constituerait une taxe indirecte. D'après des commentaires soumis à la Commission, le réinvestissement de ces recettes dans les activités ou services dont elles proviennent pourrait avoir des impacts cumulatifs sur l'intégrité écologique. Dans le cas de services comme les terrains de camping ou le sentier de la côte Ouest, cette politique signifie que les infrastructures à l'intention des visiteurs pourraient être améliorées, voire agrandies par étapes et ainsi entrainer des impacts cumulatifs non souhaitables.



Cependant, nous avons aussi constaté que pour certains services et installations de loisir, la politique de recouvrement intégral des coûts de ces services n'était pas encore respectée, étant donné que la méthode et les standards de cette politique n'étaient pas clairement définis. Le fait de ne pas appliquer la méthode du coût de revient complet donne l'impression que certaines activités sont pratiquées pour produire des recettes considérables, alors qu'elles sont en réalité subventionnées à partir des fonds d'exploitation de base. Cette subvention donne lieu à la réaffectation de fonds qui pourraient peut-être servir aux programmes d'intégrité écologique.

Voici quelques exemples de cette situation :

- un terrain de golf dans un parc national, pour lequel les droits d'utilisation sont inférieurs à ceux des terrains de golf à l'extérieur du parc, ce qui reflète les subventions dissimulées pour tondre le gazon ou pour d'autres services assurés par le parc;
- les fonds engagés pour de nouvelles infrastructures de loisir pour lesquelles le rendement annuel sur l'investissement est inférieur à la pratique courante dans le milieu des affaires;
- le temps consacré par un garde de parc au contrôle des auto-inscriptions dans les terrains de camping et terrains de stationnement, ou aux services de recherche et de sauvetage pour les personnes qui se livrent à des activités pour leur propre bénéfice (par exemple, les excursions dans l'arrière-pays).

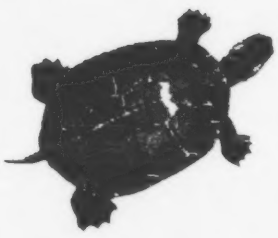
Bien que certaines de ces activités soient liées aux ententes d'établissement de parcs et doivent par conséquent être maintenues, il faudrait néanmoins qu'elles soient l'objet du recouvrement intégral des coûts, tel que le stipule la politique.

RECOMMANDATIONS

13-8. Nous recommandons que Parcs Canada exige des Unités de gestion qu'elles incluent dans leurs plans d'affaires un examen précis des répercussions des prévisions et objectifs de recettes sur le maintien et la restauration de l'intégrité écologique.

13-9. Nous recommandons que Parcs Canada permette de faire la distinction entre les décisions de gestion en faveur de l'intégrité écologique et les incidences sur les recettes, en précisant et en faisant savoir que le besoin de protéger l'intégrité écologique fait partie des « circonstances extraordinaires » prévues dans la politique sur les recettes, selon laquelle des exceptions sont permises en ce qui concerne les objectifs au titre des recettes.

13-10. Nous recommandons que Parcs Canada établisse des règles uniformes de comptabilité du coût de revient pour comptabiliser tous les projets ou activités comportant des objectifs de recouvrement intégral des coûts.



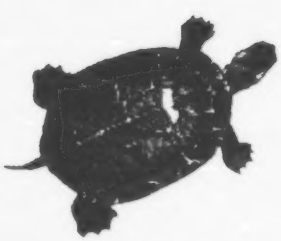
CONCLUSION : SAUVEGARDER L'INTÉRÊT NATIONAL

Les parcs nationaux du Canada doivent demeurer écologiquement intègres pour le bien de toutes les espèces, pas seulement de l'espèce humaine. W. Lynch/Parcs Canada

Intacts pour les générations futures

Depuis 1885, les Canadiens ont pris soin de réserver des territoires spéciaux pour créer un réseau de parcs nationaux qui fait l'envie du monde entier. Aujourd'hui, le mandat confié à Parcs Canada est centré sur la protection de l'intégrité écologique, priorité absolue des parcs nationaux. Le réseau de parcs nationaux du Canada comptait 39 parcs à la fin de 1999. D'autres parcs nationaux restent à créer, et l'achèvement d'un réseau qui représente toutes les régions naturelles du Canada doit constituer une grande priorité.

Les Canadiens commencent à se rendre compte que les parcs nationaux ne peuvent assurer à eux seuls la protection et la conservation de l'intégrité écologique. Nous avons choisi à dessein d'intituler notre rapport *Protection de l'intégrité écologique par les parcs nationaux du Canada* parce que nous croyons que le Canada préserve l'intégrité écologique non pas dans les parcs nationaux, mais par les parcs nationaux, c'est-à-dire en se servant de ces derniers comme d'un outil, au même titre que bien d'autres types d'aires protégées utilisées aux fins de conservation. Ensemble, les parcs nationaux, provinciaux et territoriaux, les terres des Premières Nations, les aires marines protégées, les aires de conservation et bien d'autres types d'aires protégées doivent constituer une mosaïque gérée de manière durable, avec en son centre les parcs nationaux.

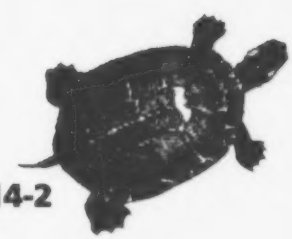


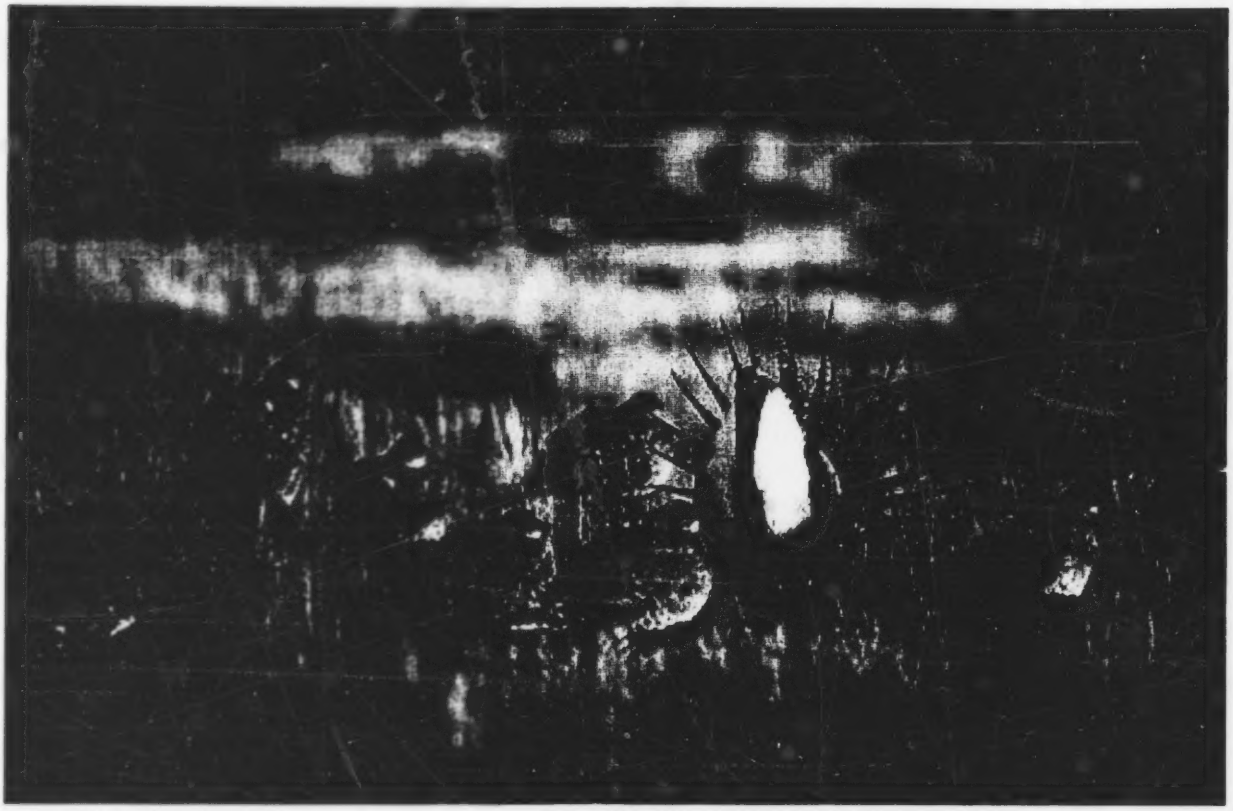
Le fjord Tanquary et les monts Osborne, situés dans le parc national canadien le plus au nord, Quttinirpaaq
I. MacNeil/Parcs Canada

Les Canadiens ont trop exigé de leurs parcs nationaux et leur ont peu donné en retour. Les parcs nationaux servent de témoins des changements écologiques de plus grande portée qui se produisent partout au pays et dans le monde. Les menaces viennent de l'intérieur des parcs — fréquentation excessive, surutilisation des infrastructures et développement — ainsi que de décisions de gestion qui entrainent la suppression de phénomènes naturels comme le feu. Les menaces plus importantes viennent toutefois de l'extérieur des parcs : empiétement du développement urbain et industriel, pollution, changements climatiques, décisions et actions touchant les espèces sauvages, la salubrité de l'air et l'eau. Les menaces viennent même de Parcs Canada : manque d'une culture de conservation et une capacité scientifique à rebâtir, une planification inefficace, la pénurie de fonds et de ressources et la disparition des programmes d'interprétation. Tous ces facteurs ont contribué au déclin de l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada.

Le maintien et la restauration de l'intégrité écologique des parcs nationaux exigent des mesures audacieuses de la part de Parcs Canada et de tous les Canadiens. Ce sont les actions collectives qui cimentent les unes aux autres les différentes pièces de cette mosaïque d'aires protégées. Afin de conserver ces aires protégées, les Canadiens, adoptant une perspective globale, doivent comprendre que la santé de ces aires protégées essentielles est primordiale pour le maintien du bien-être spirituel, émotionnel et économique de l'ensemble du pays.

L'intégrité écologique des parcs nationaux ne peut se réaliser que dans le cadre d'efforts de collaboration. Tous les Canadiens doivent collaborer avec les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux, les collectivités, les organisations non gouvernementales, les employeurs, les industries et les propriétaires fonciers, et les encourager, en vue de travailler activement à la conservation des parcs nationaux pour les générations futures.





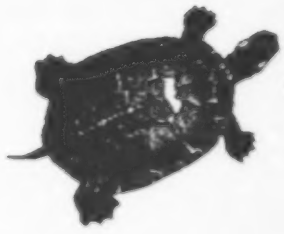
Tétras des armoises dans le parc national des Prairies; la nature devrait pouvoir évoluer librement dans les parcs nationaux, comme elle l'a toujours fait.
W. Lynch/Parcs Canada

La voie à suivre

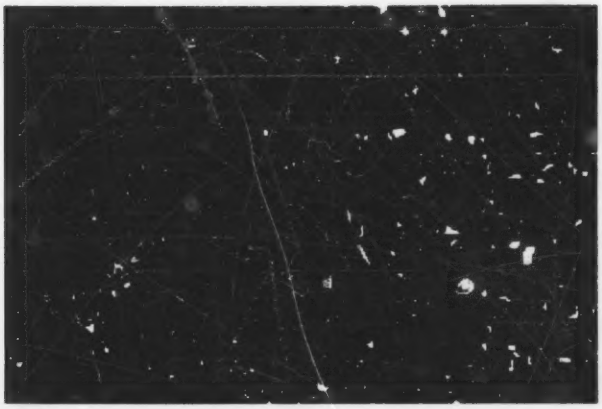
S'il est entendu que tous les Canadiens doivent veiller au maintien du rôle important des parcs nationaux dans le paysage canadien et de leur place dans le cœur des citoyens, c'est à Parcs Canada qu'il appartient, selon la Commission, de prendre en main le leadership de cette croisade. Il lui faudra entreprendre des initiatives et des actions de petite et de grande envergure, à tous les paliers de l'organisation, en s'inspirant des trois grands principes suivants :

- veiller à ce que la protection de l'intégrité écologique soit au premier rang des priorités quant à tous les aspects de la gestion des parcs nationaux;
- améliorer la connaissance et la compréhension de l'intégrité écologique, y compris l'intégration des connaissances traditionnelles;
- communiquer la nécessité de protéger l'intégrité écologique.

Il s'agit d'une opportunité unique pour Parcs Canada de replacer l'intégrité écologique au premier rang de ses objectifs, et ce, dans tous les aspects de sa gestion. Cette évolution nécessitera la participation non pas d'une seule personne ou d'un seul palier de l'organisation, mais celle de l'ensemble des employés. La Commission est d'avis que Parcs Canada peut prendre appui sur l'engagement personnel manifesté par un si grand nombre de ses employés.



Les premiers pas



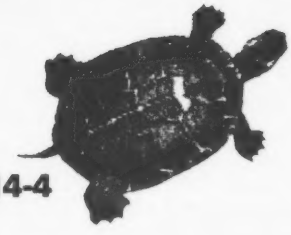
Vie marine dans la réserve de parc national Pacific Rim : toutes les espèces vivantes ont une valeur intrinsèque.
Parcs Canada

Les systèmes écologiques sont d'une complexité qui dépasse presque l'entendement. Il serait illusoire de penser que les solutions proposés dans ce rapport suffiront à elles seules à régler la crise écologique des parcs nationaux du Canada. Les mesures et les résultats doivent être surveillés, évalués et modifiés au fil du temps. En bref, Parcs Canada doit mettre en pratique des méthodes adaptatives d'apprentissage et de gestion en vue de maintenir et de restaurer l'intégrité écologique.

Transformer la vision en réalité et atteindre les objectifs établis dans ce rapport sont des tâches qu'il faut entreprendre immédiatement, car il faudra plusieurs années pour les accomplir. C'est pourquoi la Commission propose que les recommandations qui suivent soient considérées comme des priorités d'action pendant que se poursuivra l'élaboration d'une stratégie de mise en oeuvre intégrale. Les chiffres entre parenthèses renvoient aux recommandations détaillées (numéro du chapitre suivi du numéro de recommandation).

La Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada recommande que :

- Parcs Canada se transforme au moyen de nouvelles structures de formation, de dotation, de prises de décisions et d'imputabilité, confirmant ainsi que l'intégrité écologique est prioritaire au sein des parcs nationaux du Canada et que la responsabilité à son égard incombe expressément à chaque membre du personnel. (2-1, 2-4)
- Parcs Canada revoie et simplifie son processus de planification pour y placer l'intégrité écologique au coeur des plans stratégiques et opérationnels. (3-3)
- La ministre mandate Parcs Canada de prendre immédiatement les mesures législatives qui s'imposent pour convertir les aires sauvages des parcs nationaux en des zones de milieu sauvage officielles, tel qu'autorisé par la Loi sur les parcs nationaux. (3-11)
- Parcs Canada augmente considérablement sa capacité en matière de sciences naturelles et sociales, de planification et d'interprétation afin de pouvoir gérer les parcs nationaux en fonction de l'intégrité écologique et éduquer la société à ce sujet; établisse des partenariats avec le milieu universitaire, les industries, les peuples autochtones et d'autres institutions de savoir. (4-1, 4-3, 4-4, 4-6)
- Parcs Canada prenne des mesures de gestion active lorsqu'il y a des raisons valables de croire que le maintien ou la restauration de l'intégrité écologique seront compromis faute de ces mesures. Des mesures clés sont requises dans les domaines de la restauration de sites, du brûlage dirigé, de la gestion des espèces et des activités prélèvement. (5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 5-8)
- Parcs Canada prenne l'initiative d'une démarche de réconciliation entre les peuples autochtones et Parcs Canada; adopte des politiques explicites pour encourager et appuyer la créations de partenariats sincères avec les peuples autochtones du Canada. (7-1, 7-2)
- Parcs Canada crée des partenariats qui favorisent la conservation des parcs en tant qu'éléments appartenant à des écosystèmes régionaux plus vastes; recherche la collaboration des provinces et des territoires en vue de l'établissement d'un réseau global d'aires protégées; participe avec les autres gouvernements, les industries et le public à la recherche de solutions visant le maintien de l'intégrité écologique; appuie ces solutions; prévoie un fonds consacré aux initiatives de conservation des écosystèmes qui englobent



« L'intégrité écologique des parcs nationaux sera chose faite lorsque les grizzlis mourront de vieillesse au lieu d'être tués par un coup de fusil ou déportés en raison de conflits avec les visiteurs. »

Dr. Stephen Herrero
Extrait de ses mots de remerciement après avoir reçu le Prix J.B. Harkin
Ottawa, 1999

les parcs; défende les valeurs et les intérêts des parcs à l'intérieur d'écosystèmes plus vastes. (8-1, 9-1, 9-3, 9-6, 2-9)

Parcs Canada élabore une stratégie d'interprétation transmettant des messages explicites et cohérents concernant l'intégrité écologique. (10-1)

- Parcs Canada cesse le marketing des parcs comme produit de consommation pour se concentrer plutôt sur un marketing appropriés aux valeurs des parcs ainsi qu'à un marketing inverse lorsque nécessaire. (10-7)
- Parcs Canada élabore une politique et mette en œuvre un programme pour l'évaluation des activités admissibles et appropriées dans les parcs nationaux, le maintien de l'intégrité écologique étant le facteur déterminant. (11-1)
- Parcs Canada réduise l'incidence de la présence humaine dans les parcs nationaux afin que les parcs deviennent des modèles et des lieux privilégiés pour la conception des infrastructures de services et la gestion environnementale. (12-4)
- Parcs Canada, après avoir franchi les premières étapes en vue d'améliorer le cadre -général de gestion en fonction de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux, affecte de nouvelles ressources financières considérables pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission visant l'amélioration de la capacité en matière de sciences et de planification, de la gestion active, de la surveillance écologique, des partenariats avec les peuples autochtones, de l'intendance écologique des grands écosystèmes et de l'interprétation; finance l'établissement et les opérations de nouveaux parcs, à même de nouveaux moyens financiers; favorise les décisions de gestion qui appuient l'intégrité écologique sans égard à la production de recettes. (13-1, 13-2, 13-4, 13-9)

Parc national Terra-Nova
G. Taylor/Parcs Canada

Signes de réussite

Tous les pays du monde voient leurs lieux sacrés menacés. Heureusement pour le Canada, Parcs Canada a l'occasion et la capacité voulue pour réaliser son mandat en protégeant l'intégrité écologique par le biais des parcs nationaux du Canada.

Le Canada est un pays riche et une vaste terre d'accueil pour des cultures nombreuses et variées. Les Canadiens sont ingénieux, novateurs et fiers de leur caractère réfléchi et pondéré. Par-dessus tout, ils sont très attachés à la nature sauvage de leur pays. Si le Canada ne peut réussir son développement en protégeant ses milieux sauvages, quel autre pays pourra le faire?

Annexes

Appendix A: Methods – How the Panel Worked

In 1998, the Minister of Canadian Heritage, the Honourable Sheila Copps, asked a panel of Canadians with expertise in ecological sciences and related fields, *"to assess the strengths and weaknesses of Parks Canada's approach to the maintenance of ecological integrity in Canada's national parks and, based on this assessment, provide advice and recommend how best to ensure that ecological integrity is maintained across the system of Canadian National Parks."*

The Panel was asked to focus on the following areas:

- Programs – review existing programs' approaches in planning, organization, management and control of inventorying, development, protection, restoration and monitoring of national parks' ecosystems.
- Technology – review available technologies (remote sensing, databases, geographic information systems, and ecological and statistical models) for possible application within national parks.
- Partnerships – ensure that individual parks are integrated within their regional ecosystems in such a way that ecological integrity can be maintained, both inside and outside of parks, over the long term. The Panel reviewed Parks Canada's capability in ecosystem-based management, with the goal of enhancing relationships with adjacent land management agencies, stakeholders, First Nations and universities.
- Level of Investment – review priorities in investment in personnel, science, technology and communications.
- Integration – review Parks Canada's decision-making processes and management tools (planning processes, Park Management Plans, Conservation Plans, Business Plans, and so on) to integrate the management of national parks into their regional environment while ensuring the maintenance of their ecological integrity. Review how Parks Canada can draw on the naturalized knowledge of Aboriginal peoples and integrate this knowledge in the management of park ecosystems.
- Awareness – determine what improvements are needed in interpretation and outreach programs to promote increased knowledge and better understanding of the role of the national parks and the concept of safeguarding ecological integrity.

Within the allotted time frame of one year, the Panel used a sampling approach to understand the issues relevant to ecological integrity and national parks. We visited a total of nine focus parks and held regional workshops in eight cities (Figure 1-1). The focus parks were scattered across Canada and represented the range of sizes, levels of ecological impairment, visitation patterns and management complexity. In the regional workshops, we had presentations from the other parks in the region. In each place we heard from a wide range of people: park staff, local residents, researchers, stakeholder groups, non-governmental organizations, First Nations, federal, provincial, and municipal government organizations and citizens.

In addition to the specific presentations and discussion formats outlined above, the Panel invited an open submission of short briefs from the public at large. In total we had 286 presentations from park employees and 318 presentations from other interested groups and individuals. The Panel received 60 written briefs and held individual meetings with a total of 82 organizations, including First Nations, government departments and national and regional non-government organizations. Individual Panel members also met with park and non-park staff during the research and writing or this report. As Panel Chair Jacques Gérin put it, the Panel was open 24 hours a day.

Organization of the Panel and Secretariat

The Panel comprises 11 independent professionals led by the Chair, reporting to the Minister of Canadian Heritage, the Honourable Sheila Copps. There were also two special advisors to the Panel. Panel members were selected for their background understanding of natural and social sciences as these apply to managing protected areas, and their understanding of Parks Canada's mandate.

The Ecological Integrity Panel members:

Jacques Gérin, Chair
Pamela Wright, Vice-chair
Louis Bélanger
Stephanie Cairns
Luise Hermanutz
Michael Hough
F. Henry Lickers
Thomas D. Nudds
Juri Peepre
Paul F. Wilkinson
Stephen Woodley

Special Advisors:

John Dennis,
United States National Park Service

Harold Eidsvik
International Advisor

The Panel was assisted by a professional secretariat of Parks Canada staff seconded to the Panel for the duration of the project. In addition to co-ordination, the Secretariat provided administrative, professional, technical and research support to the Panel.

Secretariat members:

Alain Dufresne, Executive Secretary

Louise Blais, Administrative Assistant

Judith Froome, Communications

Luc Foisy, Eastern Co-ordinator

Paul Tarleton, Western Co-ordinator

The Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks, Advisors and Secretariat

Back Row: Stephanie Cairns, Juri Peepre, Pamela Wright; Second Row: Tom Nudds, Judith Froome, Stephen Woodley; Third Row: Luc Foisy, Jacques Gérin, Alain Dufresne; Fourth Row: Paul Wilkinson, John Dennis, Henry Lickers; Fifth Row: Harold Eidsvik, Louis Bélanger, Michael Hough, Paul Tarleton; Bottom Row: Luise Hermanutz, Louise Blais

Appendix A: 2

Biographies

Panel Members

Jacques Gérin – Chair

Jacques Gérin is a civil engineer with a Master's degree in regional planning. He is currently a consultant on Environment and Sustainable Development at Hatch and Associates, a Canadian consulting firm.

He served in the government of Canada as Vice President of the Canadian International Development Agency (CIDA), Secretary to the Cabinet Committee on Priorities and Planning, Deputy Minister of the Environment and Deputy Minister of Northern Affairs.

He is Chair of the Board of the International Institute for Sustainable Development (IISD), a Governor of the International Development Research Centre (IDRC) and a former member of the Advisory Committee to the North American Commission for Environmental Co-operation. He was the 1997 recipient of the Air and Waste Management Association's Richard Beatty Mellon Award.

Pamela Wright – Vice-chair

Dr. Wright holds undergraduate degrees from Lakehead University in Ontario and a MSc. and Ph.D. in the School of Natural Resources of the Ohio State University. Dr. Wright served as Assistant Professor in the graduate School of Resource and Environmental Management at Simon Fraser University in Burnaby, B.C., specializing in protected areas research and management. More recently Dr. Wright served as the director of a university field school in coastal B.C. Dr. Wright is principal of Confluence Resource and Environmental Management, a research and planning consultant working on a range of resource and environmental issues.

Dr. Wright studies and teaches about protected areas and sustainable forestry within an ecosystem-based management approach. She has been trained in both the ecological and social sciences. Dr. Wright is currently working on a multi-year project with the U.S. Forest Service on establishing a system-wide monitoring program for sustainable forest management. She continues to serve as an adjunct faculty member at Simon Fraser University.

Louis Bélanger

Louis Bélanger is a professor at Université Laval's Faculté de foresterie et de géomatique in Québec City, from which he holds a Ph.D. in Forest Management and Silviculture. He teaches sustainable forestry and applied ecology. He is chair of the Forêt Montmorency research forest and vice-president of the Waswanipi Cree Model Forest. He is active in the Union québécoise pour la conservation de la nature.

His research activities deal primarily with the development of sustainable management strategies for Québec's major forests. In co-operation with the provincial departments responsible for forests, wildlife and the environment, these projects aim to develop forest practices that are socially acceptable and ecologically viable.

Dr. Bélanger has participated for many years in Parks Canada's ecosystem conservation program in Forillon and La Mauricie national parks. His interests include the integration of such protected areas within landscapes dedicated to forest management. He has undertaken with his graduate students studies on the parks' primitive forests and their present level of alteration.

Stephanie Cairns

Stephanie Cairns has a B.A. in environmental policy from the University of Toronto and an M.Sc in pollution prevention and corporate environmental management from the International Institute for Industrial Environmental Economics at Lund University in Sweden. She works as an Associate with the environmental policy consulting firm Resource Futures International (RFI), and as an Associate with the Pembina Institute, a national non-governmental organization specializing in energy and climate change issues.

Ms. Cairns has been advancing environmental issues in the non-governmental, political, and private sectors for over 15 years. She has been the senior manager of several national and international environmental groups, including the Canadian Environmental Network and the Friends of the Earth International

Network. She has also been deeply involved in the policy development and production for the two federal Liberal election platform "Red Books," first in the early 1990s as the environmental analyst for the federal Liberal Caucus, and in 1996/97 as the advisor on strategic planning in the Policy Section of the Prime Minister's Office.

Luise Hermanutz

Dr. Hermanutz holds a Ph.D. in Plant Ecology from the University of Western Ontario and is presently on the faculty of the Biology Department of Memorial University where she teaches Boreal Ecology, Community Ecology and Conservation Biology. She has been a Visiting Fellow at the Department of Biological Sciences, University of Wollongong, Australia.

Dr. Hermanutz is interested in population processes of native and non-native plant species which affect their long-term viability and persistence. Together with her students, she is investigating how non-native species may compromise the ecological integrity of natural communities in Terra Nova and Gros Morne national parks; how disturbances and herbivores affect the biodiversity in Terra Nova National Park; and the population consequences of pathogen-plant interactions in arctic-alpine plants in protected areas throughout insular Newfoundland. She is the co-chair of the Recovery Team of an endangered plant species (Braya longii) and a member of the scientific advisory boards of the Atlantic Canada Conservation Data Centre and the Newfoundland Rare Plant Project.

Michael Hough

Michael Hough is a Professor at the Faculty of Environmental Studies at York University and is a principal and founding partner in the landscape architecture firm of Hough Woodland Naylor Dance Leinster Limited in Toronto. Mr. Hough has conducted extensive applied research in ecological restoration, including the woodland restoration project for the National Capital Commission, Ottawa that began 1983. He is a consultant in the field for a number of government and non-government organizations both in Canada and abroad.

His recent awards include the International Society for Landscape Ecology (US Branch) "Distinguished Practitioner" award, 1997; the Lieutenant Governor's Conservation, Award, 1993; the Toronto Arts Award for Architecture and Design from the Arts Foundation of Greater Toronto, 1991; and the American Society of Landscape Architects Bradford Williams Medal for journalistic excellence, 1989. Mr. Hough is a past president of the Canadian Society of Landscape Architects, a member of the American Society of Landscape Architects, and a member of the Royal Canadian Academy of Arts.

F. Henry Lickers

Mr. Lickers is the Director of the Department of the Environment of the Mohawk Council of the Akwesasne. He is a biologist by training and has appeared widely as expert witness in many public hearings. He lectures on the value of indigenous knowledge.

Mr. Lickers has served on the International Joint Commission, Science Advisory Board and as scientific co-chair of the Haudenosaunee Environmental Task Force and the Assembly of First Nations Environmental Committee. Mr. Lickers also serves on the Environment Canada Research and Development Advisory Committee. He has been principal investigator for the Effect of Aboriginals of Great Lakes Environment (EAGLE) which looks at contaminant effects on Great Lakes area Aboriginal peoples.

Mr. Lickers is active in Canada and Mexico studying and promoting the value of indigenous naturalized knowledge systems with a focus on the principle of "community." In collaboration with the University of Ottawa Mr. Lickers is also involved in a project involving indigenous communities in Mexico.

Thomas D. Nudds

Dr. Nudds is a professor in the Department of Zoology at the University of Guelph, where he teaches population and community ecology, conservation biology, and landscape ecology. His interest in national parks began when he conducted fieldwork in Point Pelee National Park for an M.Sc. degree from the University of Windsor. He subsequently earned a Ph.D. from the University of Western Ontario. With the help of graduate students, he has pursued research related to the measurement, prediction and conservation of species diversity and its implications for the design of protected areas.

His recent work with Parks Canada includes the re-introduction and monitoring of southern flying squirrels in Point Pelee National Park; participation in the early development of the Greater Ecosystem Initiative at Georgian Bay Islands National Park; and biological inventories of Fathom Five National Marine Park and Georgian Bay Islands National Park. He has been visiting faculty in the departments of Wildlife Ecology, Swedish University of Agricultural Sciences, and Fisheries, Wildlife and Conservation Biology, University of California at Davis; and associate editor of The Journal of Wildlife Management and the Canadian Journal of Forest Research.

Juri Peepre

Mr. Peepre obtained a Bachelor's degree in Landscape Architecture from the University of Guelph, and a Master of Science degree from the University of British Columbia, where he specialized in the rehabilitation of disturbed landscapes. He has been a consultant on protected areas, wilderness, recreation and conservation issues in western and northern Canada since 1981. Prior to moving north, he was the chair of the Outdoor Recreation Council of British Columbia and was an adjunct lecturer in the Natural Resources Management Program at Simon Fraser University. He now lectures part-time at Yukon College, in the Renewable Resources Management Program.

Mr. Peepre is a national trustee and past president of the Canadian Parks and Wilderness Society (CPAWS). He is also the Yukon co-ordinator for the Endangered Spaces Campaign led by World Wildlife Fund Canada and chairs the Yukon chapter of CPAWS. He is a past board member of the Wildlands Project and is a member of the World Commission on Protected Areas. He is also active with the Yellowstone to Yukon Conservation initiative.

Paul F. Wilkinson

Dr. Wilkinson holds a Ph.D. in Geography from University of Toronto. He is a Professor with the Faculty of Environmental Studies and Graduate Program in Geography at York University. Professor Wilkinson's research interests include tourism policy and planning, resource and environmental management, and urban open space planning. Dr. Wilkinson has undertaken research in Canada, Europe, the Caribbean, and Indonesia.

Professor Wilkinson is actively involved with two other organizations at York: the Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) and the University Consortium on the Environment (UCE). He has also been a visiting professor at universities in Indonesia, France, Kenya, and California. Dr. Wilkinson is on the Board of Directors of the Canadian Association for Leisure Studies and the Ontario Research Council on Leisure.

Stephen Woodley

Dr. Stephen Woodley holds a Ph.D. in Environmental Studies from the University of Waterloo. Dr. Woodley is a forest ecologist for Parks Canada at the National Office in Ottawa who was on leave from Parks Canada for the duration of the Panel's term. He is a member of the World Conservation Union (IUCN) World Commission on Protected Areas. He works on a number of issues related to ecological integrity, including developing techniques for monitoring and assessing ecological integrity. He is also responsible for the national fire management program within Parks Canada.

Dr. Woodley is Chair of the Greater Fundy Ecosystem Research Group. This group has developed a set of guidelines to conserve biodiversity and recently published an extensive study assessing the state of the Greater Fundy ecosystem. Dr. Woodley was also the Team Leader of the North American Test of Indicators of Sustainable Forestry. The Indonesian-based Centre for International Forest Research is conducting worldwide tests of criteria and indicators of sustainable forests.

Special Advisors

John Dennis, United States National Park Service

John Dennis is a biologist in the Natural Resource Directorate of the United States National Park Service. Dr. Dennis earned his B.A. in biology at Dartmouth College and his Ph.D. in Botany at Duke University. He did post-doctoral work at the University of Calgary. He has participated in field surveys or ecological research projects in New Hampshire, northern Alaska, southwestern Alaska, southwestern Alberta, and the Thelon Game Sanctuary in the Northwest Territories. He has participated in interdisciplinary groups such as the International Biological Program Tundra Biome Research Program, Hawaii Tropical Forest Recovery Task Force, Keystone Center national policy dialogues on biological diversity and on ecosystem management, and the United States Man and Biosphere Program National Committee. Since October 1974, he has worked in the Washington Office of the U.S. National Park Service addressing natural resource policy, science, and program development issues.

Harold Eidsvik, International Advisor

Harold Eidsvik has a BSF from the University of British Columbia and an MF from Michigan State University. Following a career in national parks, he retired as the Director of Policy for Parks Canada. During his career Mr. Eidsvik served from 1983-1990 as IUCN's chair of the World Commission on Protected Areas; subsequently, he was in charge of the Natural Heritage Program of the World Heritage Convention at UNESCO in Paris. For his work in park planning he received the Gold Medal of the Royal Canadian Geographic Society (1995). He is, in theory, retired but continues to manage a consulting firm, PARCS International, in Sidney, British Columbia.

Secretariat Members

Louise Blais

Louise joined Parks Canada in 1992 as Assistant to the Director of Park Establishment Branch. As administrative support, she has participated in the creation of new parks and celebrated many other successes. A new challenge came along with having to organize 11 Panel members, four employees and two advisors for a year — taking her mobile office from coast to coast.

Alain Dufresne

Alain Dufresne graduated from Laval University in 1972 with an undergraduate degree in wildlife ecology. Since then he has worked in various capacities within Parks Canada. He started as a Chief Park Warden in Kouchibouguac National Park, then Resources Inventory Co-ordinator Québec Region, and then as Chief, Ecosystem Conservation Service in Québec. In this capacity he developed the ecosystems conservation programs for the national parks in Québec in co-operation with the field staff, ranging from policy and guidelines development and implementation, to project development and program evaluation.

Mr. Dufresne has also been involved in many international projects dealing with park management, and system planning and evaluation, in many developing countries. From 1994-97, he was the host country co-ordinator in charge of the organization of the IUCN World Conservation Congress held in October 1996 in Montréal. He is still working with IUCN in various advisory capacities concerning the management and protection of national parks and other protected areas.

Luc Foisy

Luc Foisy graduated from Laval University with a degree in Forestry in 1971. He has more than 29 years in the field of conservation in Canada's national parks. During his career as an ecologist he has worked as project co-ordinator and as administrator at the regional scale for the management of ecosystems and natural resources of Forillon and La Mauricie national parks, Mingan Archipelago National Park Reserve, the Saguenay -Saint-Lawrence Marine Park as well as national historic sites and historic canals in Québec. He was involved in the establishment and the development of protected areas, in the management of numerous research contracts aiming to increase knowledge of park ecosystems, the management of vegetation and wildlife restoration and protection project and co-ordinating environmental assessments. In recent years Mr. Foisy has participated in several federal-provincial inter-ministerial round tables relating to the elaboration of strategies for sustainable development and to the preservation of Canadian biodiversity.

Judith Froome

Judith Froome's career has gone from radio and retail copywriting, to printing sales, to exhibit planning and beyond. In 1988, after many years in the private sector, she joined the Public Service as Exhibits and Audio/Visual Officer for the then Department of Communications. In 1993 she became part of the new Department of Canadian Heritage as a Communications Advisor.

Ms. Froome is on assignment to the Panel from the Communications Branch of Parks Canada at the National Office (Ottawa) where she serves as Communications Advisor for National Historic Sites and, at times, corporate memory.

She says that her year with the Panel has provided her with opportunities few headquarters people, or Canadians, would ever have. Experiences such as spending the summer equinox north of 60°, and seeing the Northern Lights like never before while in Gros Morne, have provided lifetime memories. She has met the strength of Parks Canada, its people, throughout the country, and applauds their dedication.

Paul Tarleton

Paul Tarleton has worked in national parks since 1983, first in Prince Albert National Park and then in Riding Mountain. He has held various positions including Park Warden and Assistant Chief Park Warden; he is currently Manager, Ecosystem Secretariat for the Riding Mountain and Manitoba Field Unit. He obtained a B.Sc. in wildlife biology from the University of Guelph, Ontario, and a Master of Natural Resources Management from the University of Manitoba.

APPENDIX B: Glossary

Throughout this report, the Panel uses certain words and phrases in a particular and specific way that may be slightly different from other usage for these words and phrases. The glossary below defines meanings for words and phrases as used in this report.

Aboriginal

For the purpose of this report, the terms "Aboriginal" and "Aboriginal peoples" apply to Inuit, Métis, non-status and status Aboriginal peoples.

Aboriginal Secretariat

A branch of Parks Canada, established in 1999 and reporting directly to the Chief Executive Officer. The Secretariat provides information and policy advice on Aboriginal issues across Canada and how these may apply to Parks Canada, including partnerships, economic development, and employment opportunities with Parks Canada for Aboriginal peoples.

Adaptive Management

Adaptive management is done whenever the dual goals of achieving management objectives and gaining reliable knowledge are accomplished simultaneously; it is a scientifically defensible means of learning while doing.

Advocacy

Verbal support or argument for a cause, policy, etc. (Canadian Oxford Dictionary).

Alien species, exotic species

A species that was not originally found in a given area but is now found there as a direct or indirect consequence of human activity (Parks Canada terminology bulletin 236).

Allowable use/activity

One which does not contravene the national parks act and regulations for Parks Canada and which may also be appropriate to the conditions in a specific heritage area (State of the Parks 1997 Report).

Appropriate use/activity

An activity that is consistent with these [Parks Canada policies] and the protection of ecological and/or commemorative integrity of protected heritage areas; is especially suited to the particular conditions of a specific protected heritage area and provides the means to appreciate, understand and enjoy protected heritage area themes, messages, and stories (Parks Canada, Guiding Principles and Operational Policies, 1994, p 118).

Backcountry

Portions of a park not accessible by private vehicles. Backcountry areas are usually kept in a pristine state and may offer minimal facilities such as hiking trails, primitive campsites, shelters and portages (Parks Canada's terminology bulletin 236).

Benchmark areas, Ecological benchmark

Reference areas within national parks used for comparing the natural evolution of a park's ecosystems to the evolution of similar ecosystems in "working" landscapes outside of national parks.

Biological diversity, Biodiversity

The variety of life, from genes and species to communities, ecosystems, functions and processes (from Protecting Canada's Endangered Spaces, Hummel, 1995)

Biosphere Reserve

A representative example of a landscape, with its characteristic plants, animals and human uses, which has been given an international designation under UNESCO's Man and the Biosphere (MAB) program (Parks Canada's terminology bulletin 236).

Buffer zone
A part of the land that serves to alleviate the adverse effects of the use of one area upon another (Parks Canada's terminology bulletin 236).

Canadian Parks Partnership
A nation-wide alliance of volunteer co-operating associations that supports national parks, national historic sites and historic canals across Canada (Parks Canada terminology bulletin 236).

Conservation
The implementation of measures for the rational use, maintenance and rehabilitation or restoration of natural resources (Parks Canada terminology bulletin 236).

Conservation Data Centres
Co-operative organizations aimed at providing critical biological information for conservation programs. Data centres operate by gathering, interpreting and distributing standardized information on the ecological status of wild species and communities.

Conservation easement
A right-of-way or similar right, over another's land (Concise Oxford Dictionary) for purposes of conserving ecosystem components.

Co-operating association
A registered, non-governmental and non-profit corporation that provides services to the public at national parks, national historic sites or historic canals (Parks Canada terminology bulletin 236).

Critical habitat
A habitat that is essential to the survival of a species. Critical habitats may include breeding grounds, areas that provide year-round support for a large portion of the entire population of a particular species, winter feeding grounds, feeding stations used year-round or during periods of migration, or areas used by many species at least part of the year (Parks Canada terminology bulletin 236).

Cumulative effects
The effects on the environment, over a certain period of time and distance, resulting from effects of a project when combined with those of other past, existing, and imminent projects and activities (from the Canadian Environmental Assessment Act, Responsible Authority's Guide).

Ecological Integrity
The Panel's detailed and specific definition of ecological integrity is contained in Chapter 2, Volume II of this report. In short, the Panel defines ecological integrity as follows:

> "An ecosystem has integrity when it is deemed characteristic for its natural region, including the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes."

In plain language, ecosystems have integrity when they have their native components (plants, animals and other organisms) and processes (such as growth and reproduction) intact.

Ecological Integrity Statement
The purpose of Ecological Integrity Statements is to develop a common understanding of the state of ecological integrity in the park and of what needs to be done to maintain or restore it.

Ecosystem
An interdependent system of living organisms with their physical and geographical environment (Parks Canada terminology bulletin 236).

Ecosystem-based management
The management of human activities so that ecosystems, their structure, function, and composition, and the physical, chemical and biological processes that shaped them, continue at appropriate temporal and spatial scales. Ecosystem-based management is an approach with an aim to integrate parks into their surrounding landscapes so that they do not function as isolated habitat islands. Ecosystem-based management accounts for the range of complex interactions that occur at different temporal and spatial scales and sustainably incorporates a range of human values into the protection and use of the landscape (Parks Canada terminology bulletin 236).

Ecosystem Conservation Plan
The Ecosystem Conservation Plan is a dynamic document which develops and proposes specific goals for the maintenance of park ecological integrity and management of the park's ecosystems. The goals are based upon the objectives identified in the Park Management Plan. The Ecosystem Conservation Plan describes problems, issues and concerns relating to the conservation of the park's ecosystems. It defines needed ecosystem management actions and presents a documented prioritized plan to implement them.

Ecosystem Management Plan
A management document that contains objectives and action plans for the protection and management of a park's natural ecosystems and components.

Ecosystem Secretariat
An organizational grouping in the national parks of western and northern Canada, with expertise in ecology, planning, environmental assessment and information management. The purpose of the Secretariat is to provide necessary elements for an ecosystem-based approach to management.

Ecotourism
An ecotourist might be more environmentally responsible or aware than an ordinary tourist, but to be truly less harmful than mass tourism, the Panel argues that true ecotourism would:

- be defined clearly as a particular bundle of allowable and appropriate recreational activities and related facilities and services;
- cause minimal negative effects in terms of environmental, social and economic impacts;
- include types and levels of activities that are appropriate to the local setting and to regional/national interests;
- use facilities designed and constructed to be locally appropriate, with an emphasis on local materials and skills;
- cause or use developments appropriate to the needs of the local community;
- provide local people with maximum opportunities for employment at all levels, from ownership to management to operation;
- incorporate an educational component.

Environmental assessment
An assessment of the environmental effects of a project that is conducted in accordance with the Canadian Environmental Assessment Act and its regulations.

Environmental impact
The effects of human intervention on natural and cultural resources (Parks Canada terminology bulletin 236).

External Relations Branch
Reporting to the Director General, National Historic Sites, the External Relations Branch is the marketing branch of Parks Canada, serving both national parks and national historic sites.

Field Unit
An administrative division developed by Parks Canada, combining the management and administration of one or more national park(s), national historic site(s) or historic canal(s). There are 32 Field Units across Canada.

First Nations, First Nation governments
In this report, these terms are applied specifically to governments of status Aboriginal peoples.

Frontcountry
Portions of a park that are accessible by a motor vehicle or boat and which contain a concentration of services and facilities (Parks Canada terminology bulletin 236).

Greater ecosystem, Greater park ecosystem, Regional ecosystem
A geographic depiction of an ecosystem of a scale appropriate to understanding and management of ecosystem components. Greater ecosystems frequently cross jurisdictional boundaries.

Habitat
The particular environment or place where an organism or species tends to live (Parks Canada terminology bulletin 236).

Habitat fragmentation
The process of dividing a continuous habitat into non-continuous, smaller sub-units (Parks Canada terminology bulletin 236).

Heritage presentation
An educational or recreational activity that contributes to a better understanding, appreciation and enjoyment of heritage resources (Parks Canada terminology bulletin 236).

Heritage protection
"Protection" refers to regulatory measures, resource management and public education programs aimed at ensuring that ecosystems are maintained in as natural a state as possible. "Heritage" is the cultural and natural resources that are passed down from generations and that must be protected for future generations (Parks Canada terminology bulletin 236).

Impair, Impairment
To change the ecological structure or function of a given area so it no longer performs at an ecological optimum (Parks Canada terminology bulletin 236).

Implementation (Business) Plans
Plans currently developed at Parks Canada's second tier of planning. These plans contain Parks Canada's capital plans and satisfy all the criteria and policy requirements for Long Term Capital Plan (LTCP) as set out in the Treasury Board Manual, Chapter1-1 and Appendix B. Business Plans describe how Parks Canada's financial requirements, including those of a capital nature, will be managed according to the five investments streams :

- ongoing operations
- non-depreciable heritage assets
- depreciable contempory assets
- new investments in existing parks and historic sites
- investments in new parks and new historic sites

Infrastructure
The basic structural foundations of a society or enterprise; a substructure or foundation such as roads, bridges, sewers (Concise Oxford Dictionary).

Interpretation
An educational activity whose objective is to reveal meanings and relationships through the use of artifacts, illustrative media and first-hand experiences rather than by simply communicating factual information (Parks Canada terminology bulletin 236).

ISO 14000 Series
Standards created by the International Organization for Standardization. The ISO 14000 series of standards is the world's first internationally-accepted standard for environmental management. ISO 14001 standards include a provision for registering goals and associated activities for achievement, and certification by a third party. ISO 14004 standards include provisions for conducting environmental audits but do not include certification.

Land Claims
In 1973, the Canadian federal government recognized two broad classes of claims: comprehensive and specific. Comprehensive claims are based on the recognition that there are continuing Aboriginal rights to lands and natural resources. These kinds of claims come up in those parts of Canada where Aboriginal title has not previously been dealt with by treaty and other legal means. The claims are called "comprehensive" because of their wide scope. They include such things as land title, fishing and trapping rights and financial compensation. Specific claims deal with specific grievances that First Nations may have regarding the fulfillment of treaties. Specific claims also cover grievances relating to the administration of First Nations lands and assets under the Indian Act.

Metadata
Metadata sets include facts describing the nature of the data and circumstances of the data at the time of recording.

Mitigation
The elimination, reduction or control of the adverse environmental effects of a project, use or activity.

Native Species
Organisms that occur naturally in a particular area instead of being introduced, directly or indirectly, by human activity.

National Documentation Centre, Resource Centre
A repository located at Parks Canada's National Office in Ottawa, dedicated to the management of all reports and studies generated by or for national parks.

National Marine Conservation Area
A designated marine area set aside in accordance with the National Marine Conservation Area Policy.

National park
Natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations; (b) exclude exploitation or occupation inimical to the purposes of designation of the area; and (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally and culturally compatible.

Source: "Guidelines for Protected Areas Management Categories" – IUCN – The World Conservation Union (1994).

In Canada, the word also means a national park as described in Schedule 1 of the National Parks Act. It is an area which has been identified as a natural area of Canadian significance, which has been acquired by Canada and designated by Parliament as a national park, and over which Parks Canada has been given administration and control under the authority of the National Parks Act. It is managed for the benefit, education and enjoyment of Canadians so as to leave it unimpaired for future generations.

Natural processes
Ecological processes that support life, such as solar energy, climate processes, geologic and geomorphologic processes, water cycles, fire cycles, wildlife population dynamics, and so on.

Natural regions (terrestrial)
Canada is subdivided in 39 distinct natural terrestrial regions based on geology, physiography and vegetation. The system of Canadian national parks is designed to protect representative natural areas of national significance in each of these 39 natural regions.

Natural Resources Management Process
Directly connected to the Park Management Planning Process, the Natural Resource Management Process identifies the main steps and products required to ensure the preservation of the parks' resources based on the objectives of the Park Management Plan. The main steps of that process are:

- resource conservation management guidelines
- basic resource inventory
- resource description and analysis
- ecosystem conservation plan
- resource management studies
- resource management plans
- monitoring

Naturalized knowledge
An understanding of the land and interrelationships that comes from a long and intimate association — knowledge that comes from being part of an ecosystem. Naturalized knowledge includes traditional knowledge that is part of Aboriginal communities as well a informal knowledge from ranchers, farmers, fishers and naturalists.

Outreach program
An off-site interpretation program that encourages and facilitates public understanding and appreciation of Canada's natural and cultural heritage. Intended to foster active involvement in heritage preservation and protection (Parks Canada terminology bulletin 236).

Park Management Plan
Each park management plan contains a statement of park purpose and objectives that reflects the role of the park in the system of national parks, and in the natural region in which the park is located. The plan provides the framework for further detailed sub-plans concerning ecosystem management, interpretation, visitor services and visitor risk management. Park Management Plans are required to be tabled in Parliament every five years.

Park visitor
Any person who does not reside within a national park, who travels to a national park for purposes of recreation, business, education or other activities. Parks visitors may be tourists or recreationists.

Parks Canada Agency
The Parks Canada Agency is a public agency created by an Act of Parliament dated February 1998 (Bill C-29). The Agency has the mandate to conserve, protect and present nationally significant natural and cultural heritage. The Agency reports directly to the Minister of Canadian Heritage.

Parks Canada
While there are branches of the Parks Canada Agency concerned with national historic canals, national historic sites, and other locations or structures, in this report the term "Parks Canada" is used specifically with reference to those areas of the Parks Canada Agency with jurisdiction over national parks.

Preservation
All actions taken to retard deterioration of, or to prevent damage to, a natural or a cultural resource. Preservation encompasses conservation activities that consolidate and maintain the existing form, material and integrity of a resource. Preservation includes short-term protective measures as well as long-term actions (Parks Canada terminology bulletin 236).

Protection
With respect to ecosystems, protection means regulatory, resource management and public education programs aimed at ensuring ecosystems are maintained in as natural a state as possible. In the context of this report, protection refers to activities within a national park or other protected area, while "sustainability" refers to broader landscape activities that extend beyond park boundaries.

Recreation
A wide range of human activities that are undertaken for the pleasure of the persons involved. Recreational activities range from relatively structured games to individualized actions which are informal, spontaneous, and variable in location.

Recreationist
A person taking part in some form of recreation. Tourists are recreationists when they hike or bird-watch in a national park, but not all recreationists in national parks are tourists. Many park users — including permanent or seasonal residents of park communities, regional residents, or true tourists on a day-trip through a park — do not meet the above definition of tourist.

Restoration
The process of restoring an area, a natural resource or an ecosystem to a specified state or condition; accomplished passively through natural processes or actively by human manipulation (Parks Canada terminology bulletin 236).

Round Table
A general term used to describe a variety of multi-stakeholder participatory processes that are typically advisory bodies to decision makers. Round tables may also be referred to as "consensus' processes" or "shared decision-making: processes."

Service Centres
Parks Canada service bureaus, which offer support to Field Units in terms of professional and technical services.

Species re-introduction
The process of reintroducing species that were formally part of an ecosystem but were extirpated, usually because of the actions of humans.

Species restoration
The act of restoring a species to its full ecological role in a community. Restoration may include re-introduction of extirpated species or enhancing an existing population that is unnaturally low.

State of the Parks Report
Following the 1988 amendment to the federal National Parks Act, the State of the Parks Report is intended to be a historical record of the parks' and historic sites' state. Produced by Parks Canada, this report is to be presented to Parliament every two years.

Stewardship
Management of heritage resources in such a way that they can be passed on with integrity to future generations (Parks Canada terminology bulletin 236).

Sustainable use, Sustainability, Sustainable manner

"Sustainable use" means that people can gain direct and indirect benefits from national parks and protected areas over the long term, without destroying them. "Sustainability" refers to decisions and actions outside of national parks that support the concept that resources should be developed or used in a way that does not impair their use by future generations. "Sustainable manner" means the use of resources in a way that ensures their integrity is not destroyed.

Tourism

Either:

a) the sum of the ... elements (travel, destination areas, tourist), resulting from the travel of non-residents (tourist, including excursionist) to destination areas, as long as their sojourn does not become a permanent residence. (Murphy 1985) or

b) the sum of phenomena and relationships arising from the interaction of tourists, business suppliers, host governments, and host communities in the process of attracting and hosting these tourists and other visitors. (McIntosh and Goeldner 1986).

Tourist

A person travelling for a variety of reasons, such as education, religion, health, sports, business, recreation, and so on (IUOTO 1968) staying at least one night (UNCTAD 1971).

Trophic level

The position of a species on an ecosystem's food web. Trophic levels range from primary producers (green plants) to top carnivores.

Wilderness

An enduring natural area of sufficient size to protect pristine ecosystems which may serve physical and spiritual well being. It is an area where little or no persistent evidence of human intrusion is permitted so that ecosystems may continue to evolve (National Wilderness Colloquium, 1988).

Wildlife corridor

A strip of land through which wild animals can move safely from one protected area to another (Parks Canada terminology bulletin 236).

Zoning

The national park zoning system is an integrated approach by which the land and water areas within a park are classified according to ecosystem and cultural resource protection requirements, and their capability and suitability to provide opportunities for visitors experiences. The national park zoning system comprises the following five zones :

- Zone I Special preservation
- Zone II Wilderness
- Zone III Natural environment
- Zone IV Outdoor recreation
- Zone V Park services

Appendix C: Report of the Sierra Legal Defense Fund to the Panel

Improving the National Parks Act to Support Ecological Integrity

This appendix summarizes the changes to the National Parks Act that were considered by the Panel to help maintain ecological integrity. The appendix provides background information and proposed legal language in support of recommendations made in the body of the report. The appendix also contains additional legal analysis that provides suggested directions for the future, while specific recommendations were not included in the Panel report. Some issues, such as legal surveys of designated wilderness zones, appear to have been resolved since the analysis was completed. The Panel thanks the Sierra Legal Defense Fund for their assistance with this legal review.

The Panel believes that the present references to ecological integrity in the National Parks Act and the Parks Canada Agency Act are not adequate to fully implement ecological integrity objectives in the parks. To better maintain and restore EI, the Panel suggests that many of the changes set out below be incorporated into Bill C-70 (or its successor) immediately. Other proposals will require further consideration and incorporation into future Parks Act amendments.

None of the proposed changes constitutes a fundamental change in direction for park management, but together they should provide the necessary legislative basis for consolidating the gains that have been made on ecological integrity and ensuring that further progress is mandated. For the most part the Panel recommends improvements to the National Parks Act so that the legislation "catches up" with the progress already made on ecological integrity in policy and operations. This will help ensure that the principle of ecological integrity is mandated more clearly by law (which will give park managers a stronger platform from which to implement ecological integrity-friendly decisions) and that progress made by Parks Canada to date is not eroded without legislative scrutiny. Other changes, such as those respecting wilderness areas, are intended to expedite the effective use of existing legislative tools to protect ecological integrity.

This appendix discusses changes to the National Parks Act in the following subject areas: (A) Ecological Integrity (Generally), (B) Management Plans and ecological integrity Indicators, (C) Wilderness Areas, (D) Regional Integration, and (E) Resource Harvesting. Finally in section (F), we provide our thoughts on two items in the current Bill that may adversely affect parks.

PROPOSED LEGISLATIVE CHANGES TO BILL C-70

A) *Ecological Integrity:* To ensure EI is the overriding priority in all parks management and decision-making, the Panel recommends that the general provision (s. 8 of Bill C-70) respecting the management and administration of parks be amended to include two new subsections. The revisions would help the Bill reflect the significant advancements already made in Parks Canada Policy and be consistent with the reflection of EI as the central mandate as set out in the new Agency legislation. The new proposed section 8 would build on the reference to EI currently in section 11 of the Bill (and also the current Act) and set out explicit provisions for ensuring that park management decisions respect EI. Exceptions could be made for emergencies.

Ecological Integrity
8. (2) Maintenance and restoration of ecological integrity, including the protection of natural resources, shall be the overriding priority in the management and administration of the parks, such that no management plan, permit, licence, lease, agreement, or other authorizing instrument may be issued under this Act or the regulations

(a) if the matter in question, taking into account existing stressors on park ecological integrity, will
  (i) impair the ecological integrity of a park;
  (ii) diminish the population, range or habitat of an extirpated, endangered, threatened, or vulnerable species[1] or interfere with the recovery of such a species;
  (iii) diminish the population, range or habitat of any other species indigenous to a park to an extent that the population of such a species is no longer healthy, viable and well-distributed in a park; (iv) impair a natural ecological process in a park; or
  (v) result in a net environmental impact.[2]

or

(b) if it would enable development or activities to proceed beyond those basic and essential services[3] that are required for the enjoyment of the parks in a state that leaves them unimpaired for the enjoyment of future generations.

Exceptions
8. (3) Subsection (2) does not apply to emergency situations involving the protection of national security, human safety or human health.

B) *Management Plans and EI Indicators:* The Panel recommends that the Bill set out in more detail the basic requirements of the park management plan and that the Bill mandate the continuation of an EI indicator program (already put in place by Parks Canada through policy). Section 11 of the Bill would be replaced by the following new section. This would help modernize the Bill to bring it up to date with current Parks Canada Policy and practice.

[Note: Subsection 11(3) of the current Bill, which is the only section that currently refers to EI, should only be removed if the more widely applicable proposed EI section above (8(2)) is adopted in its place. If the above changes to section 8 are not forthcoming, then subsection 11(3) should be amended, not deleted, as set out in this footnote,[4] and the subsections of section 11 renumbered to reflect its inclusion.]

Management Plans
11. (1) The Minister shall, within five years after a park is established, prepare a management plan for the park which shall be tabled in each House of Parliament.

[remains as is in Bill C-70] Review of Plans
11. (2) The Minister shall review the management plan for each park every five years, and any amendments to a plan shall be tabled with the plan in each House of Parliament.

Management Plan Contents [5]
11. (3) The Minister shall include in each management plan

(a) provisions for the protection of park values and visitor use;
(b) park zoning provisions including wilderness zones that exist in a natural state or that are capable of returning to a natural state, and special preservation zones that require more stringent restrictions on use than wilderness zones in order to protect park resources;
(c) a long-term ecological vision of the park that reflects ecological time frames and is based on the state of the ecosystem deemed representative of the natural region or regions in which the park is situated;[6]
(d) a conceptual model of the park's ecological system;
(e) an evaluation of the park's present state;
(f) a statement that maintaining and restoring ecological integrity is the overriding priority of the plan, and that all activities and projects contemplated by the plan are compatible with that goal;
(g) a specific set of goals and measurable objectives that a provide a long-term direction for maintaining and restoring ecological integrity;
(h) a comprehensive group of performance targets related to the goals and objectives and tied to a monitoring and evaluation program;
(i) a list of indicators designed to adequately assess the ecological integrity of parks, which will be monitored throughout the implementation of the plan;
(j) an ecosystem conservation strategy that follows ecosystem-based management principles;
(k) where visitor use is a threat to ecological integrity, provisions for overall visitor limits as well as specific limits for sensitive areas; and
(l) such other provisions as the Minister considers appropriate.

Ecological Integrity Indicators
11. (4) The Minister shall monitor the indicators referred to in subsections 11(3)(i) and 11(5) in each park to assist in assessing the degree to which ecological integrity is being successfully maintained and restored.

List of Indicators
11. (5) The list of indicators shall be prescribed by the Minister within two years of the coming into force of this Act and will include indicators relating to biodiversity, ecosystem stressors, ecosystem functions, and any others that the Minister considers appropriate.

Updating Indicators
11. (6) The Minister shall, at least every five years, review the indicators prescribed under subsection (5) and prescribe any changes to the list to ensure that the indicators are reflective of scientific advancements.

Development of Indicators
11. (7) The Minister shall appoint a panel of scientific advisors with expertise in ecological integrity to advise on the development of the indicators referred to in subsection (5) and the periodic review referred to in subsection (6).

Management to Consider Monitoring Program
11. (8) In managing the parks, the Minister shall consider the results of the monitoring program in subsection (4) and take such steps as are necessary to best maintain and restore the ecological integrity of the parks.

Results in Management Plan
11. (9) The results of the monitoring program in the previous five-year period shall be reported in the management plan for each park together with a statement summarizing the changes in the indicators and the steps required to be taken to maintain and restore ecological integrity in the next five year period.

Report
11. (10) The report prepared under subsection 12(2) shall contain a national summary of the results referred to in subsection (9).

C) *Wilderness Areas:* To remove barriers to and encourage the development of wilderness areas regulations, the Panel recommends that section 14 be replaced by the following. As noted in Parks Policy, wilderness designations are excellent means of protecting ecosystems. Nevertheless, no wilderness area has been legally designated and Parks Canada continues to rely on "wilderness zones" in park management plans. These "zones" do not benefit from the added protections in the Act that apply to "wilderness areas". The Panel therefore recommends that these zones (in addition to any others the Minister considers appropriate) be designated as official wilderness areas after the coming into force of the Act so that they will afforded legal protection and further the maintenance of EI in parks. We also recommend that the Governor in Council only be required to be involved in removing a wilderness area, and that a straightforward Ministerial regulation suffice for adding areas.

[Note: Subsection (5) is intended to remove a perceived barrier to wilderness areas designation (i.e. the cost of surveys). We have been advised that a legal survey is not needed and that other means, such as maps are often used under other legislation and regulations. As well, we have been advised that a series of GPS points would also suffice. Nevertheless, out of abundance of caution, we recommend the inclusion of subsection (5) to make it very clear that the cost of surveys will no longer constitute a barrier to designation.]

Wilderness Areas
14. (1) The Minister may, by regulation, declare any area of a park that exists in a natural state or that is capable of returning to a natural state to be a wilderness area.

[remains as is in Bill C-70] Maintaining character
14. (2) The Minister may not authorize any activity to be carried on in a wilderness area that is likely to impair the wilderness character of the area.

[remains as is in Bill C-70] Exceptions
14. (3) Notwithstanding subsection (2) but subject to any conditions that the Minister considers necessary, the Minister may authorize activities to be carried on in a wilderness area for purposes of

(a) park administration;
(b) public safety;
(c) the provision of basic user facilities including trails and rudimentary campsites;
(d) the carrying on of activities in accordance with regulations made under section 18; or

Designation
14. (4) Within one year of the coming into force of this Act, the Minister shall ensure that all wilderness and special preservation zones designated as such in an approved park management plan at the time this Act comes into force are designated under subsection (1), in addition to any other wilderness areas the Minister designates.

[The Panel recognizes that the Minister might not be comfortable with automatically designating all of the current wilderness zones as wilderness areas. If so, an avenue such as the following could be used to allow the Minister to revise the zones.]
Designation Exception
Notwithstanding subsection (4), the Minister may, in exceptional circumstances, elect not to designate portions of the zones referred to in subsection (4) if they are imminently required for other park purposes. Prior to making such an election, the Minister shall provide public notice and an opportunity for public comment on the proposed decision.

Description of Areas
14. (5) The approximate boundaries of areas established under subsection (1) may be described in the regulations through the use of maps, plans, charts, surveys, or latitude and longitude coordinates, or by reference to features, developments, utility and transportation corridors, landmarks, landforms, waterbodies, natural or cultural characteristics, or any other means the Minister considers appropriate.

Consent of Governor in Council
14. (6) No amendment may be made by the Minister to a regulation under subsection (1) for the purpose of removing any wilderness area or portion thereof unless the Governor in Council, by order, concurs with the removal. Prior to seeking the concurrence of the Governor in Council, the Minister shall provide public notice and an opportunity for public comment on the proposed decision.

D) *Regional Integration:* To encourage the regional integration of park management with the surrounding landscape, the Panel believes that a general provision should be added to section 8. Additionally, because the Panel has found that many threats to park EI emanate from development beyond park boundaries, and that such development often engages areas of federal jurisdiction, we propose consequential amendments to CEAA. These changes would further the consideration of effects on parks in environmental assessments and minimize the adverse effects of other federal decisions on parks. These are key changes required to help deal with one of the greatest threats to EI.

Bill C-70 Changes

Regional Integration
8. (4) The Minister shall actively seek to maintain and restore the ecological integrity of the parks by working in cooperation with adjacent landowners, and by participating in regional land use planning, environmental assessments, and other decision-making processes whose outcomes are reasonably expected to affect the ecological integrity of a park.

CEAA Changes

A new section allowing the Minister to require environmental assessment of projects affecting parks: *The section set out below would require environmental assessments of those projects that may adversely affect parks, but would otherwise not trigger an environmental assessment under section 5 of CEAA. The Panel believes that this section will be one important means of ensuring that parks EI is better integrated with decisions outside park boundaries.*

Environmental effects on parks

48.1. (1) Where no power, duty or function referred to in section 5 is to be exercised or performed by a federal authority in relation to a project that is to be carried out in Canada and the minister designated as the responsible minister for the National Parks Act is of the opinion that the project may cause adverse environmental effects on a park or park reserve under the National Parks Act, or areas under consideration by that minister for designation as a park or park reserve under the National Parks Act, or wildlife that frequents such a park or park reserve that minister shall refer the project to a mediator or a review panel in accordance with section 29 for an assessment of the environmental effects of the project on those areas.

Initiative for reference

48.1. (2) The minister designated as the responsible minister for the National Parks Act shall consider whether to make a reference pursuant to subsection (1)

(a) on the request of the government of any interested province, territory, or municipality;
(b) on his or her own initiative; or
(c) on receipt of a petition that is
  (i) signed by one or more persons, and
  (ii) accompanied by a concise statement of the evidence supporting the contention of the petitioner that the project may cause adverse environmental effects in respect of which a reference may be made pursuant to subsection (1).

Notice

48.1. (3) At least ten days before a reference is made pursuant to subsection (1) or (2), the minister designated as the responsible minister for the National Parks Act shall give notice of the intention to do so to

(a) the proponent of the project;
(b) the governments of all interested provinces; and
(c) any person who signed a petition considered by the that minister pursuant to subsection (2).[7]

No limitation

48.1. (4) Nothing in this section limits the authority of the Minister to act under section 48 in respect of the areas referred to in subsection (1).

A new subsection requiring environmental assessment decisions to protect parks (to be added to sections 20 and 37 of CEAA): The section set out below would ensure that those environmental assessments for projects affecting parks that are already triggered under CEAA would result in decisions that would better protect the EI of parks.

Course of Action Affecting Parks
20/37. (4) In carrying out a course of action in respect of a project that is likely to cause adverse environmental effects on a park or park reserve under the National Parks Act or wildlife that frequents such a park or park reserve, the responsible authority shall ensure that the matter in question will not result in any of the impacts set out in subsections 8(2)(a)(i-v) of the National Parks Act. [8]

E) *Resource Harvest:* It is well recognized that where permitted, the harvesting of resources in a park must be consistent with resource conservation principles. In order to properly assess the limits that may be needed on harvest, the Panel believes that a monitoring and management program should be required. A further subsection to section 18 is therefore recommended:

Monitoring and Management
18. (6) Where resource harvesting activities otherwise permitted under this Act are carried out in a park, the Minister shall institute and carry out an ongoing monitoring and management program for each resource being harvested to ensure that each resource being harvested is conserved and maintained at a level that leaves the resource unimpaired for the enjoyment of future generations and maintains the ecological integrity of the park.

F) *Other Items:* The Panel has concerns about two provisions in the current Bill that may adversely affect parks EI. We recommend that they be revisited in the context of how they can be amended to better ensure that EI is maintained.

(i) Sunshine Ski Area: It is our understanding that when the Act last went through revision, Sunshine was given (at the Committee stage) a temporary exception from the requirement for legislated ski area boundaries. It has now been over ten years and two plans later and the Bill still does not establish the boundaries. To be consistent with the purposes of the Act and the treatment given the other ski areas, we suggest that the exception given to Sunshine in subsection 37(2) be considered for removal and instead have its current leasehold interest legislated under Schedule 5.

(ii) Water Exports: It would appear to the Panel that subsections 10(2)(b) and (c) of the Bill are wider than necessary for allowing water exports. Additionally, they are arguably inconsistent with the need to manage the parks for parks purposes not other purposes. The Panel suggests that these sections be revisited in order to best maintain EI. If the development of such water export agreements is to be terminated, a grandparenting provision may be necessary to protect current interests.

Footnotes

[1] A definition would likely be necessary to accompany the wording of this section:

Definitions

#. (1). A species is deemed to be extirpated, endangered, threatened or vulnerable,

(a) if it is designated as such by or under any of the following:

(i) the most current published list of the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada;

(ii) any Act of Canada concerning the protection of wild fauna and flora; and

(iii) any Act of a relevant province or territory, in which a park occurs or to which it abuts, concerning the protection of wild fauna and flora; or

(b) if the superintendent of a park or the Minister determines that a species is extirpated, endangered, threatened or vulnerable in a park.

(2) A superintendent of a park or the Minister shall designate a species under subsection (1)(b) if the superintendent or Minister believes that the species in question is at risk in one or more parks, having regard to available scientific and other information.[1]

(3) "species" means a species, subspecies or geographically or genetically distinct population of animal, plant or other organism that is wild by nature and

(a) is native to Canada; or

(b) extended its range into Canada without human intervention and has been present in Canada for at least 50 years.

For the purposes of this definition, a species, subspecies or geographically distinct population is, in the absence of evidence to the contrary, presumed to have been present in Canada for at least 50 years.

[2] A definition of "net environmental impact" would be necessary to accompany the wording of this section. The Panel needs to discuss further the wording of such a definition, but the Panel believes that the items listed below need to be considered in arriving at a definition:

(i) increases in emissions of greenhouse gases as defined in the Kyoto Protocol;

(ii) displacement of any native species of plant or animal directly or indirectly;

(iii) disruption of wildlife movement corridors;

(iv) creation of a visual impact on park resources;

(v) increased use of water whether through the consumption of water or discharge of water or substances into water;

(vi) synergistic or cumulative effects on infrastructure; and

(vii) other impacts identified by the Minister as an unacceptable environmental impact.

[3] A definition of "basic and essential" could accompany the wording of this section. The Panel is presently discussing what constitutes "basic and essential" services and will offer its thoughts, which could be used in formulation of legal definition at a later date.

[4] The following is a proposed replacement for subsection 11(3) if changes to section 8 (above) are not adopted:

Ecological Integrity

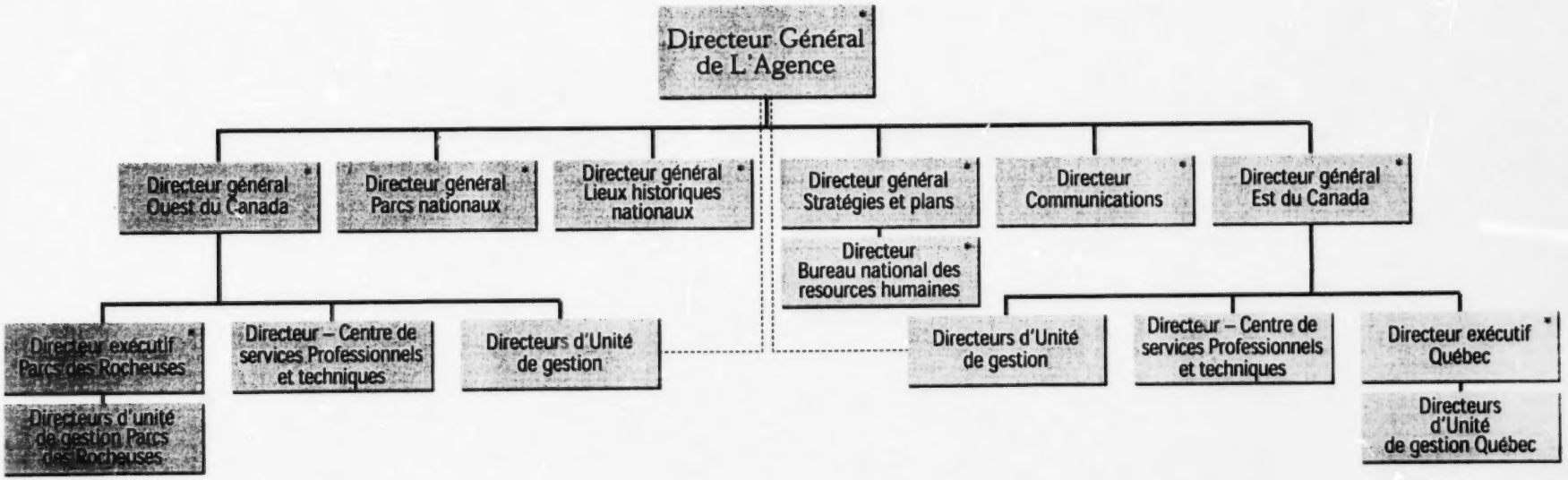
11. (3) Maintenance and restoration of ecological integrity, including the protection of natural resources, shall be the overriding priority in all aspects of park management and decision-making.

[5] This is the current list of key management plan contents under discussion by the Panel. Parks Canada is also revising its park management plan content list. Though the Panel recommends that these minimum contents be included in the legislation, it is not necessarily a final and complete list and may be worthy of further additions based on the Panel's and Parks Canada's ongoing work. Naturally, further plan content requirements may be added in policy.

[6] The wording of this section tracks the Panel's revised definition of EI.

[7] Note that the list of sections referred to in ss. 49, 50, 51, 53 of CEAA would also have to be amended to add the new s. 48.1 and clarify that it would be the Minister responsible for National Parks that would be involved in respect of issues arising under s. 48.1.

[8] This section references the proposed new subsection 8(2) above.



Appendix D : Agence Parcs Canada — Organigramme

Note : Les pointillés indiquent l'obligation de rendre compte du Plan d'affaires au Conseil exécutif, que préside le Directeur général de Parcs Canada

* Membre du Couseil Executif

Annexe D : 1

Appendix E: Significant Aboriginal Rights Cases

The law of Canada concerning the rights of Aboriginal peoples has changed radically in the past 20 years. The Constitution Act, 1982, entrenched existing treaty and Aboriginal rights, and many of the crucial cases give meaning to that protection — but other cases do not involve the constitution at all, but expand and bring into focus rights that flow from the common law or from federal legislation. The following cases are all from the Supreme Court of Canada:

Gérin v. The Queen (1985) – the first strong declaration that the Crown has a fiduciary (trust-like) obligation in dealings with the lands of Aboriginal peoples.

Sparrow v. The Queen (1990) – clarified that the fiduciary obligation is general, and extends to any Crown dealngs with Aboriginal rights.

Sioui v. The Queen (1990) – confirmed that courts will follow liberal rules of treaty interpretation, resolving ambiguities in favour of Aboriginal peoples, taking notice of historical context and facts. Treaty obligations are unaffected by the passage of time or a lack of use or enforcement.

Adams v. The Queen (1996) – established that it is possible to have constitutionally protected Aboriginal rights (to fish, for example) in places where Aboriginal title might not exist or cannot be proved.

The "VanderPeet Trilogy" (1996) – three cases that confirm that Aboriginal rights are those activities which are integral to a people's distinctive society at the time of their first contact with Europeans. These can include commercial rights.

Blueberry River Band v. Canada (1997) – said that courts looking a surrenders and treaties will not take a tight technical approach, but will enforce the Indian understanding of the transaction, to honour and give effect to the intentions of Aboriginal peoples.

Maldvik v. The Queen (1998) – deals with obligations of the Crown under a modern treaty, the James Bay Agreement. It requires good faith consultations where Aboriginal or treaty rights are affected by government initiatives.

Delgum'uukw v. Auditor General of British Columbia. (1997) – addressed Aboriginal title. Since Aboriginal title is an interest in land within the British common law system, the "magic date" for a court to examine whether Aboriginal title exists is the date of the assertion of British Crown sovereignty in an area. The case also affirms that both Canadian law and the laws of the Aboriginal nations involved must be considered in providing definition to Aboriginal rights and title.

Marshall v. The Queen (1999) – confirmed that historical evidence and oral tradition that provide context to a transaction, as well as guide to the way the Aboriginal peoples understood the treaty is always admissable to help a court interpret a treaty. It confirmed that the Mi'kmaq have a treaty right to gain a modest livelihood by fishing.

Appendix F: References and Further Reading

Anonymous. 1995. Canadian Biodiversity Strategy: Canada's response to the convention on biological diversity. 1995. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa

Anonymous. 1998. British Columbia's Park Legacy Project. 1998. Preliminary Report, Ministry of Environment, Lands and Parks, British Columbia

Banff-Bow Valley Task Force. 1996. Banff-Bow Valley: At the Crossroads. Summary Report. Ottawa

Auditor General of Canada. 1996. Chapter 31: Canadian Heritage-Parks Canada: Preserving Canada's Natural Heritage, Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Ottawa

Blyth, C. 1998. Data Management Plan. Park Canada, North-West Territories.

Canadian Environmental Advisory Council. 1991. A Protected Areas Vision for Canada. Minister of Supply and Services Canada, ISBN 0-662-19033-5

Canadian Heritage Parks Canada. 1994. Guiding Principles and Operational Policies. Minister of Supply and Services Canada. Ottawa

Canadian Heritage, Parks Canada. 1997. National Park Systems Plan

Canadian Heritage, Parks Canada. 1998. State of the Parks 1997 Report. Minister of Public Works and Government Services Canada. Ottawa, www.parkscanada.pch.gc.ca/library/

Canadian Heritage, Parks Canada. 1998. Workshop of Warden Service and Ecosystem Secretariat. Internal Document.

Charron, Luce. 1999. An Analysis of Planning Processes of Parks Canada. Prepared for the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks

Climate Change Action Fund - www.climatechange.gc.ca/

Drysdale, C. and S. O'Grady. 1999. Ecosystem Science Information Management System, Kejimkujik National Park. Internal Document.

Environics Research Group. 1997-3. Focus Canada. Toronto

Environment Canada. 1990. State of the Parks 1990 Report. Minister of Supply and Services. Ottawa

Environmental Monitoring and Assessment Network - www.cciw.ca/eman/intro.html

Flores, M. and T. Maniero. 1999. "Air quality concerns related to snowmobile usage." Unpublished paper, United States National Park Service

Hagemann, M. and M. VanMouwerik. 1999. "Potential water quality concerns related to snowmobile usage." Unpublished paper, United States National Park Service

International Union of Official Travel Organizations (IUOTO). 1968. The Economic Review of World Tourism. Geneva

IUCN. 1992. "Expanding the global network of protected areas" in IUCN report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas.

IUCN. 1992. Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas.

Karr, James R. and D.R. Dudley. 1981. "Ecological perspective on water quality goals" in *Environmental Management* 5:55-68

Locke, W. and A. Lintner. 1997. Benefits of protected areas: the Gros Morne National Park case study, final report. Internal Report, National Parks, Parks Canada

Machlis, G. E. 1996. Usable Knowledge: A Plan for Furthering Social Science and the National Parks. Washington, DC. National Park Service, United States Department of the Interior

Madill, Judith, J. 1999. "Marketing in government" in *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, 28, 4, 9-18

Marty, Sid. 1973. Headwaters. McClelland and Stewart Limited, Toronto

McIntosh, R. W. and C. R. Goeldner. 1986. Tourism: Principles, Practices, Philosophies. John Wiley and Sons, New York

Morency, P. 1992. Lumière des oiseaux, Boréal/Seuil, Louiseville

Mosquin, T. 1997. Management guidelines for invasive alien species in Canada's National Parks. National Parks Branch, Parks Canada, Ottawa

Murphy, P. E. 1985. Tourism: A Community Approach. Methuen, New York

Newsletter of the Greater Fundy Ecosystem Research Group, February, 1999

Nilsen, Per. 1993. "Guiding Principles for Sustainable Design," United States Department of the Interior, National Park Service

Nilsen, Per. 1994. A Proposed Framework for Assessing the Appropriateness of Recreation Activities in Protected Heritage Areas. Canadian Heritage, Parks Canada, Ottawa

Noss, Reed. 1990. "Indicators for monitoring biodiversity: A hierarchical approach" in *Conservation Biology* 1: 159-164

Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks. 1999. Newsletter Volume I, Number 4. September

Parks Canada. 1994. Parks Canada Guide to Management Planning. Internal Document

Parks Canada. 1997. Parks Canada's Environmental Management System: Interim National Environmental Management Framework 1998-1999. Natural Resources Branch. Ottawa

Parks Canada. 1997. "Executive summary: Parks Canada's Corporate Image and External Relations Management Strategy". Internal Document.

Parks Canada. 1998. Management Directive 2.4.2, Impact Assessment

Parks Canada. 1998. The role of heritage presentation in achieving ecological integrity. Ottawa: Heritage Presentation and Public Education Branch

Parks Canada. 1998. Revenue Policy. Internal Document.

Parks Canada. 1999. "Action Plan for the Renewal of Heritage Presentation in Parks Canada." Winnipeg Workshop Draft, February

Parks Canada. 1999. Field Community Plan - www.worldweb.com/parkscanada~yoho/fieldpln2ehtml

Parks Canada Agency. 1999. Report on Parks Canada 1998/99 Revenues, Business Innovations, Strategy and Plans

Senate Subcommittee on the Boreal Forest. 1999. Competing Realities: The Boreal Forest at Risk

Stanley, D. 1997. "Conservation of Ecological Areas: The Economic Bottom Line" Occasional Paper SRA-315, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ottawa

Thomlinson Associates. 1997. GIS User Needs Analysis and Implementation Strategy for Jasper National Park. Contract Report to Jasper National Park. Documentation Centre, Ottawa

Thompson, Michael. 1998. "TransAlta's Sustainable Development Efforts, Successes and Challenges 1988-2000." in International Academy of the Environment, Case Studies on Voluntary Industry Initiatives for Climate Change Mitigation. Geneva: International Academy of the Environment, Geneva

Tilden, Freeman. 1967. Interpreting Our Heritage. University of North Carolina Press, Chapel Hill

United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD). 1971. A note on the "Tourist Sector" in Guidelines for Tourism Statistics: 30. United Nations, New York

United States Interagency Ecosystem Management Task Force. 1995. The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies

United States National Park Service. 1999. Natural Resource Challenge: The National Park Service's Action Plan for Preserving Natural Resources. U.S Department of the Interior, National Park Service, Natural Resource Stewardship and Science, Washington, D.C.

VanMouwerik, M. and M. Hagemann. 1999. "Water quality concerns related to personal watercraft usage" Unpublished paper, United States National Park Service, September

Woodley, Stephen. 1993. "Monitoring and measuring ecosystem integrity in Canadian National Parks" in Woodley, S.J., George Francis and James Kay (eds.). 1993. Ecosystem Integrity and the Management of Ecosystems. St. Lucie Press

Appendix F: 2

Woodley, Stephen, Graham Forbes and Andrew Skibicki (eds.). 1998. State of the Greater Fundy Ecosystem. Faculty of Forestry and Environmental Management, University of New Brunswick www.unb.ca/web/forestry/centers/cwru/soe/title.htm.

Yellowstone to Yukon Conservation Initiative - www.rockies.ca/y-y/

Further Reading

Beach, Harry. 1999. ISO 14001 Certification of Parks Canada's Environmental Management System: An Adaptive Management (Continuous Improvement) Tool for Maintenance of Ecological Integrity. Brief submitted to the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks

Bellah, R., R. Madsen, W. M. Sullivan. 1991. The Good Society. Alfred A. Knopf, New York

Canadian Heritage Parks Canada. 1994. State of the Parks 1994 Report. Minister of Supply and Services Canada. Ottawa

Canadian Round Tables. 1993. Building Consensus for a Sustainable Future: Guiding Principles

Cortner, H.J. and M. A. Moote. 1999. The Politics of Ecosystem Management. Island Press

Cortner, H.J., M.A. Shannon, M. G. Wallace, S. Burke, and M. A. Moote. 1996. Institutional Barriers and Incentives for Ecosystem Management: A Problem Analysis. USDA-FS. PNW-GTR-354

Council of Science and Technical Advisors. 1999. Science Advice for Government Effectiveness. Internal Report to the Cabinet Committee on Economic Union

Dukes, J.S and H.A. Mooney. 1999. "Does global change increase the success of biological invaders?" in Trends in Ecology and Evolution 14(4): 135-39

Econexus. 1999. Review and Analysis of Previous Panel's Recommendations on Ecological Integrity Issues of Canada's National Parks. A report commissioned by the on the Ecological Integrity of Canada's National Parks. Prepared for the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks.

Environment Canada. 1992. Canadian Parks Service, Natural Resources Management Process Manual, Internal Document.

Flathead Transboundary Network. 1999. State of the Crown of the Continent Ecosystem: Flathead/ Castle Transboundary Region (Draft). Miistakis Institute for the Rockies, Calgary. www.rockies.ca/SOE/crownrgb.pdf

Freedman, Bill. 1998. "Protected Areas and Carbon Storage: Benefits and Opportunities" in N. Munro and J. Willison. Linking Protected Areas with Working Landscapes Conserving Biodiversity. Proceedings of the 3rd International Conference on Science and Management of Protected Areas. SAMPA, Wolfville, Nova Scotia

Gauthier, D. 1997. "The Role of Universities in National Parks Research" in Protected areas in our modern world: proceedings of a workshop held as part of the IUCN World Conservation Congress

Gauthier, D., D. Hodgins, and P. Benson. 1994. Science and Research in Western Canadian National Parks

Grumbine, R. E. 1994. "What is Ecosystem Management?" in *Conservation Biology*. 8:27-38.

Hildebrandt, Walter. 1995. Historical Analysis of Parks Canada and Banff National Park 1868-1995. Prepared for the Banff-Bow Valley Task Force

Kay, Charles E., Cliff A. White. Ian R. Pengelly and Brian Patton. 1999. Long-term Ecosystem States and Processes in Banff National Park and the Central Canadian Rockies. Occasional Paper no. 9, Parks Canada

Kessler, W. B. 1994. Significant Barriers to Further Progress of Ecosystem Management. Discussion paper for institutional problem analysis workshop; 1994 October 20-22; Stevenson, WA, USA. On file with: Water Resources Research Center, 350 N. Campbell Ave., Tucson, AZ 85721.

The Keystone Center. 1996. The Keystone National Policy Dialogue on Ecosystem Management

Machlis, G. 1999. Cooperative Ecosystem Studies Units. An Introduction. United States National Parks Service

Mitchell, B., ed. 1975. Institutional Arrangements for Water Management: Canadian Experiences. Department of Geography, University of Waterloo, Waterloo, ON

Munro, N. 1995. Ecosystem Science Strategy. Parks Canada, Atlantic Region

Munro, N. 1999. A Science Review Process for National Parks. Brief to the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks.

National Research Council. 1992. Science and the National Parks. National Academy Press, Washington, DC.

Parks Canada. 1988. "Assessment of visitor activities," Management Bulletin 4.6.15. Visitor Activities Branch, Ottawa

Parks Canada. 1995. Parks Canada - Framework - National Business Plan, 1995/1996 - 1999/2000. Internal Document

Parks Canada. 1997. Banff National Park Management Plan. Public Works and Government Services. Ottawa, ISBN 0-662-25624-7

Parks Canada. 1997. Environmental Management System Master Plan Applicable to All Sites Administered by Parks Canada in Québec. Québec: Natural Resources Conservation Service, Professional and Technical Service Centre

Parks Canada. 1997. Guidelines for the preparation of ecological integrity statements. Internal Document

Parks Canada. 1997. Parks Canada's Environmental Management System: Interim National Environmental Management Framework 1989-1999. Natural Resources Branch, Ottawa

Parks Canada. 1997. "A Place for Environmental Stewardship," Chapter 9 in Banff National Park Management Plan. Public Works and Government Services. Ottawa

Parks Canada. 1998. Atelier sur les especes exotiques envanhissantes. Service de la conservation des ecosystemes, Parcs Canada

Parks Canada. 1998. Georgian Bay Islands National Park Environmental Management Action Plan. Internal Document

Parks Canada. 1998. Riding Mountain National Park Field Unit Environmental Action Plan (draft). Internal Document

Parks Canada. 1998. St. Lawrence Islands National Park 1998. Brochure

Parks Canada. 1998. Systeme de gestion de l'environnement. Plan d'actions specifiques. Unite de gestion de la Mauricie.

Parks Canada. 1999. Draft findings and recommendations: Demand Management Workshop (February 8 and 9, 1999). Montréal

Pelletier, Hervé. 1998. Plan de conservation des écosystèmes terrestres- Parc national de la Mauricie. Service de la Conservation des ressources naturelles, région de Québec, Parcs Canada

Poirier, Julie and Bill Stephenson. 1997. Business Case: The Human Dimensions of Ecosystem Management Program. Parks Canada, Cornwall, ON

Skibicki, A., A. Stadel, D. Welch, and J.G. Nelson. 1994. Ecological Monitoring and National Parks. Proceedings of a workshop held at the University of Waterloo. Working Paper # 7. Heritage Resources Centre, University of Waterloo

Slocombe, D.S. 1993. "Implementing Ecosystem-based Management: Development of Theory, Practice and Research for Planning and Managing a Region" in *BioScience*. Volume 43, No. 9: 612-622

Task Force on Economic Benefits of Protected Areas of the World Commission on Protected Areas. 1998. Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Switzerland and Cambridge, UK

Theberge, John B. 1978. An Evaluation of Natural Resource Planning and Management in Canadian National Parks. Parks Canada

Thomas, David J. 1999. "Hook, line and sink — err...." in *Explore*. Issue 98, July/August 1999

Van Bueren. E.M.L. and E.M. Blom. 1997. Hierachical framework for the formulation of sustainable forest management standards. The Tropenbos Foundation

Wondolleck, J.M., and S. Yaffee. 1994. Building Bridges Across Agency Boundaries: In Search of Excellence in the USFS. PNW 92-0215

Woodley, S. 1989. Canadian Parks Service Options for University Liaison and Partnerships. Discussion Paper, Canadian Parks Service

Zorn, Paul, William Stephenson and Paul Grigoriev. 1999. "Ontario National Park's Ecosystem Program and Assessment Process" in *Conservation Biology*

APPENDIX G: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

CHAPTER 1: A Sacred Trust

1-1. We recommend this revised definition of ecological integrity:

"An ecosystem has integrity when it is deemed characteristic for its natural region, including the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes."

In plain language, ecosystems have integrity when they have their native components (plants, animals and other organisms) and processes (such as growth and reproduction) intact.

For national parks, this characteristic state must respect the following criteria:

- ecological integrity should be assessed with an understanding of the regional evolutionary and historic context that has shaped the system;
- because ecosystems are dynamic, conservation strategies should maintain or restore key ecological processes within their natural range of variability;
- ecosystems are multi-scaled and conservation should be considered at many scales. National parks are part of larger ecosystems and must be managed in that context;
- functional connections between parks and equivalent protected areas within the regional ecosystem should be maintained or restored, to allow wildlife movement;
- populations of species should be managed to levels that have a high likelihood of persistence;
- ecosystems have characteristic rates of change. Understanding rates and direction are critical to understanding the system;
- parks have a finite capacity to withstand use. Human use and facilities should be compatible with park ecosystem protection in type, amount, and timing;
- ecological integrity must be assessed and understood at a landscape scale. While ecological integrity cannot be assessed at the scale of a single forest stand, campground, or parking lot, it can be compromised at any scale. Even small scale impacts can have cumulative effects and should be considered in this light;
- the goal of conserving ecological integrity is best addressed by maintaining or restoring the diversity of genes, species and communities native to the region. It is simply consistent with the vision of integrity, which is "wholeness" — if parts are missing, the ecosystem is not whole.

CHAPTER 2: Toward a Culture of Conservation

The overriding objective behind every recommendation in our report is to firmly and unequivocally establish ecological integrity as the core of Parks Canada's mandate. To do so, Parks Canada must transmit the key message to every member of the organization and its partners that:

- ecological integrity is everyone's job;
- ecological integrity is the primary criterion to be used in all decisions;
- the purpose of national parks is to protect ecological integrity.

2-1. To assist in transmitting this message we recommend that the Minister ensure that Bill C-70, or its successor, states clearly and without qualification that protecting ecological integrity is the first priority of national parks and that Parks Canada can achieve this purpose through managing for ecological integrity. (The Panel's suggested wording for various sections of Bill C-70 is contained in Appendix C.)

2-2. In accordance with section 16 (1) of the Parks Canada Agency Act, we recommend that within a six-month time frame, Parks Canada initiate the revision of the existing draft Charter that addresses the core values of the organization as they relate to the primary objectives and core mandate. For the National Parks Directorate of the Parks Canada Agency these core values should revolve around the concept of ecological integrity. To ensure that this Charter is understood and adopted by all staff and is reflective of the primary objective, Parks Canada should adopt a bottom-up process for developing the Charter by seeking input from staff at all levels of the organization.

2-3. We recommend that within six months Parks Canada begin a process to move away from the language of business and adopt a language that emphasizes ecological integrity and conservation.

2-4. We recommend that Parks Canada develop a detailed and ongoing program for ecological integrity orientation and training, with initial delivery to be completed within 18 months by all current employees (including contract employees, co-operating associations, partners, and co-operators such as commercial operators within parks). Make this training part of every new employee's orientation package. Conduct a third-party audit of the orientation program after three years to assess the status and future needs for the program.

This basic training program is to be supplemented by more advanced and targeted training programs covering skills needed for maintaining and restoring ecological integrity. For example, a training program should be developed to strengthen the capacity of regional Service Centre staff to participate in regional and provincial/territorial co-operative management efforts by:

- enhancing skills and responsibilities in liaison and co-operative management with provincial and territorial governments, Aboriginal peoples, communities, industry and other public or private agencies; and
- providing increased training in community liaison, negotiation, and communications.

We do not feel that Parks Canada's existing structure serves ecological integrity well. We heard from park staff that they feel that the current organization does not support their fundamental beliefs about the importance of ecological integrity and that while tired of change, they would welcome changes that would move Parks Canada toward achieving its core purpose.

2-5. We recommend that Parks Canada examine and evaluate the existing structure and its implications for achieving ecological integrity requirements for national parks. In any structural re-organization we suggest the following guiding criteria be used to achieving the objectives required of ecological integrity:

- ensure that ecological integrity is central to everyone's job;
- ensure that Parks Canada is represented in regions, provinces and territories by senior parks representatives who can speak for the Parks Canada Agency in establishing agreements, partnerships, and policies in any given area;
- provide these senior representatives with the appropriate authority and professional staff that go along with the responsibility to accomplish their tasks;
- provide parks with enough staff to carry out their responsibility but at the same time ensure a co-ordination of those specialists that could work better as teams and provide leading-edge expertise to parks;
- ensure that an adequate focus in the Field Unit Superintendent's responsibilities and time is devoted to national parks;
- establish networks in discipline areas (similar to the Fire Management group) to parks;
- provide Service Centers with a clear definition of roles, responsibilities and authorities in specific fields;
- provide for clear accountability and recognition mechanisms for achieving ecological integrity.

The following recommendations arise from the need to redress existing staffing to provide a strong base for ecological integrity protection. As ecological integrity becomes central to the operations and decisions of Parks Canada, these actions may be reviewed and phased out.

2-6. We recommend that Parks Canada take steps associated with staffing and training to ensure that protecting ecological integrity becomes the primary concern of every person in the organization. Such steps include:

- use a demonstrated commitment to the mandate of protecting ecological integrity as a criterion for staffing throughout the organization;
- ensure that the majority of management positions are filled with persons skilled and trained in ecological integrity. Understanding of and experience with managing ecological integrity should be among the selection criteria for all senior managers. Senior management should also have a demonstrated prior

commitment for the values of ecological integrity and national parks. In the short term, existing staffing should be examined, and training and transition strategies developed;

- create the position of National Science Advisor or Director General of Ecological Integrity. This position should be parallel to the position of Director General of National Parks and should report directly to the Chief Executive Officer. The person selected for the position should have proven expertise in ecosystem science and protected areas strategies, and would act as the scientific advisor to the Chief Executive Officer, be a member of the Executive Board, co-ordinate the overall national park science strategy, and manage a formal program of external outreach to universities and research agencies. We suggest the following criteria for this position:
  - at least at Master's-level degree in a field related to ecological integrity, with an understanding of relevant social science areas;
  - experience in protected areas management and research;
  - national reputation in their field (in order to work credibly with senior science representatives from other government departments and to develop partnerships with universities and other researchers);
  - an understanding and appreciation of naturalized knowledge systems;
  - an understanding and appreciation of adaptive management;
  - the ability to develop a research agenda, to provide mechanisms to incorporate knowledge into decision-making.
- ensure there is adequate science advice at all decision-making forums in the organization, including park management teams and scientific advisors to the Directors General East and West and Executive Directors of Québec and the Mountain Parks.

2-7. We recommend that Parks Canada improve accountability mechanisms within the organization to ensure progress toward the goal of protecting ecological integrity. Mechanisms include:

- revise and clarify accountability mechanisms at the park level. Specifically, we recommend that Parks Canada adopt new or revised accountability mechanisms such as park-level State of the Park Reports, budgeting and accounting principles, transparent decision-making processes, and other ideas developed in later sections of this report;
- use regular reporting mechanisms, evaluations, bonuses, raises, and awards to make all staff accountable for ecological integrity. Clarify the role and responsibility of all staff at all levels of the organization for implementation of ecological integrity, provide them with adequate professional support and hold them accountable for measurable results. Within a one-year time frame, institute an award program for excellence in work by park staff and partners towards ecological integrity.

2-8. At all levels of decision making, we recommend that Parks Canada adopt a transparent and open decision-making process including formal records of decision and a strategy to communicate the rationale for decisions.

2-9. We recommend that Parks Canada open dialogue about the management and maintenance of ecological integrity by:

- giving staff guidelines, principles and tools that enable Parks Canada to open the dialogue on ecological integrity;
- allowing alternate views to be expressed in a professional manner and respected, as evidence of positive organizational change;
- making management accountable for creating a climate of openness, critique and internal advocacy;
- adopting the adaptive management process to facilitate this free exchange of opinions;
- affirming and communicating the recognition that advocacy on issues that affect parks is necessary and expected;
- clearly communicating corresponding policy direction and guidelines to all park staff.

CHAPTER 3: Planning for Ecological Integrity

3-1. We recommend that Parks Canada adopt an adaptive management approach (as conceptualized in Figure 3-3) at both national- and park-level scales of planning and management, such that:

- the planning framework at each scale is consolidated around the main accountability tools at each tier (a strategic plan, an implementation plan and an evaluation report) and documents peripheral to this core are phased out;
- the planning system explicitly links the various components in the framework, both within and between national and park scales;
- the planning system makes increased and effective use of regional Service Centres to co-ordinate between national- and park-scale planning, management, and reporting so that ecological integrity objectives at both scales are mutually supportive. This will relieve Field Units of some of the present burden (Chapter 2) imposed by too much planning that leaves insufficient time for plan implementation, and will facilitate regional consultation and co-ordination (Chapters 7, 8, and 9);
- the planning framework provides for feedback, through monitoring and evaluation, about the adequacy of management practices for achieving ecological integrity objectives.

3-2. We recommend that Parks Canada simplify the parks planning process, similar to Figure 3-3, to:

- ensure that the legal requirement to maintain and enhance ecological integrity is carried down the entire process as the overriding priority;
- improve the efficiency of planning activities and thus free staff time for implementation;
- provide for fewer, but analogous, strategic and implementation planning and reporting cycles, with complementary, commensurate time lines, at each of national and park (regional ecosystem) scales.

3-3. We recommend that the Park Management Plan become a fundamentally new document, such that:

- it incorporates an Ecological Integrity Statement and the strategic aspects of Ecosystem Conservation Plans;
- all other planning is thus focused by the requirement to manage the ecosystem for ecological integrity first;
- the management planning process becomes, de facto, an ecosystem conservation planning process and its product, the Park Management Plan becomes, de facto, an ecosystem conservation plan;
- conservation scientists play a fundamental role on the management planning team (Recommendation 8-7).

3-4. We recommend that, with respect to strategic planning at the national level, Parks Canada establish a new strategic plan for managing the national system of parks for ecological integrity (see Recommendation 8-2).

3-5. We recommend that Parks Canada establish formal, mandatory monitoring and evaluation processes Recommendation 6-8) at the scale of individual parks prior to each new cycle of park management planning, by requiring a report from each park about the state of ecological integrity in the park and the surrounding greater ecosystem, to:

- track progress toward the maintenance or restoration of ecological integrity in parks and in the greater ecosystems that surround them;
- assess the effectiveness of specific management actions toward achieving the vision, objectives and goals in parks and in greater ecosystems;
- monitor the implementation of new strategic Park Management Plans for ensuring the maintenance of ecological integrity;
- indicate the proposed direction and management actions to respond to the present states of ecological integrity in parks and in greater ecosystems.

This report should undergo a third-party audit.

3-6. We recommend increased funding for renewing a planning core within Parks Canada (Recommendations 4-1 and 13-2) that is:

- competent in conservation science as well as planning for carrying out Parks Canada's mandate to maintain and enhance ecological integrity in greater park ecosystems;
- competent to meet the greater needs of enhanced consultation with the public and other agencies as demanded by ecosystem-based management.

3-7. We recommend that Parks Canada phase out separate Ecological Integrity Statements and Ecosystem Conservation Plans when they become integral to new, revised Park Management Plans (Recommendation 3-3). By this action, maintenance of ecological integrity will become the fundamental goal of park management planning, and the strategic plan will be linked explicitly to policy.

The revised Park Management Plan should include:

- the long-term ecological vision of the park in its greater ecosystem, reflecting ecological time frames, and based on the state of the ecosystem deemed representative of the natural region in which the park situated;
- a conceptual model of the park's ecological system;
- an evaluation of the park's present ecological state;
- a specific set of goals and measurable objectives that provide a long-term direction toward maintenance or restoration of ecological integrity (the incorporated strategic aspects of the Ecosystem Conservation Plan);
- a comprehensive group of indicators and performance targets related to the goals and objectives and tied to a monitoring and evaluation program;
- strategic plans for resource protection, visitor use and management, active management, and interpretation and outreach given the performance targets for ecological indicators and how each of these activities contributes to conserving or restoring ecological integrity;
- a statement about how visitor use stresses the park's ecological integrity and how such stresses are being eliminated or mitigated (Recommendation 11-3 and 11-4).

3-8. We recommend that Parks Canada provide guidelines on how to develop adequate objectives and indicators for individual parks, which will permit an effective evaluation of progress toward the vision and goals of the Park Management Plan. Conservation scientists should be part of the team that prepares the Park Management Plan. Clearly-defined and measurable objectives will assure the quality of the plan as an accountability tool and the implementation of an adaptive management approach. Formulation of objectives should take long-term outcomes into account to assess progress toward the park vision, and outline medium-term targets to implement specific actions.

3-9. We recommend that Parks Canada develop national guidelines and associated training for planners and senior managers to successfully protect and integrate the primary objective of Parks Canada's mandate into public involvement processes, that meet the following criteria:

- ensure partnerships with First Nations and incorporate Aboriginal approaches to forming partnerships;
- prior to the decision by any potential partners to participate in a specific process, they receive adequate information about the concept of ecological integrity and its implications for planning and management from Parks Canada;
- all participants agree to abide by the legislative and policy requirements respecting ecological integrity;
- all facilitators and mediators have a clear understanding of the mandate of Parks Canada with respect to ecological integrity;
- conservation scientists and other appropriate specialists from within and outside Parks Canada are active participants in the process;

- formal criteria and tests be developed to ensure that any decisions made through public involvement will uphold the maintenance and restoration of ecological integrity;
- formal evaluations of these new and innovative ways to involve the public be conducted by Parks Canada staff and third parties outside of specific processes.

3-10. We recommend that Parks Canada revise the present zoning system and methods for zoning in order to help designate, through planning, areas within parks based principally on their significance for maintaining or restoring ecological integrity and on their ecological sensitivity.

3-11. We recommend that within six months, there be an Order-in-Council to convert existing wilderness zones (Zone 2 areas) in national parks into legally designated wilderness as provided by the National Parks Act.

3-12. We recommend that the Minister seek, through Bill C-70 or its successors, to amend Section 14 of the National Parks Act to empower the Minister to make the necessary wilderness regulations rather than requiring an Order-in-Council through Cabinet Committee. We further recommend that an Order-in-Council be required to remove any wilderness designated through these regulations. Suggested wording for Bill C-70 is in Appendix C.

3-13. We recommend that Parks Canada fold the strategic components of Ecosystem Conservation Plans, with Ecological Integrity Statements, from this tier into revised Park Management Plans (Recommendation 3-3) at the strategic tier and discontinue the use of Ecosystem Conservation Plans and Ecological Integrity Statements as separate documents.

By this action, ecosystem management for ecological integrity would no longer be side-lined from the main planning process. The Panel cautions that the recommendations to phase out Ecosystem Conservation Plans and Ecological Integrity Statements must not be taken out of context. It is not our intent that ecosystem conservation planning be dropped. It is our intent that ecosystem conservation planning and ecological integrity achieve the status of a legislated role by embedding them in the Park Management Plan (Recommendation 3-3). Recommendation 3-13 cannot be implemented without also implementing Recommendation 3-3 to substantially revise the composition of management planning teams; these actions go hand-in-hand and reflect a major shift in planning processes consistent with legal requirements and policy commitments to manage principally for ecological integrity.

3-14. In an effort to move away from the language of business, we recommend that Parks Canada stop using the term "Business Plan" and refer instead to "Implementation Plans" (Chapter 2).

3-15. We recommend that Parks Canada revise the present format of Implementation (Business) Plans to also become comprehensive accountability tools for maintenance and restoration of ecological integrity. The tactical components of Ecosystem Conservation Plans should be outlined in the Implementation Plan and elaborated in individual Operational Plans for specific projects as means to achieve and maintain ecological integrity. Operational Plans should be considered appendices to the Implementation Plan, thus making explicit the links from the Guiding Policies and Principles and strategic Park Management Plans to action-oriented work plans through Implementation Plans (Figure 3-3). The Implementation Plan should describe:

- clear linkages to the strategic Park Management Plan in sufficient detail to be meaningful;
- progress to the goals described in the Park Management Plan;
- how the park will monitor implementation of aspects of the Implementation Plan related to ecological integrity;
- business and service lines that can be used to more readily distinguish the financial and human resources specifically allocated to ecological integrity with clear information on funding for salaries, goods and services, and others such as emergency funds (Chapter 13).

3-16. We recommend that Parks Canada review the length of the cycle for implementation planning with a view to making it commensurate with the length of the cycle for strategic planning, such that each new implementation planning cycle immediately follows and is guided by new Park Management Plans. This will facilitate better linkages between strategic and implementation planning.

3-17. We recommend that Parks Canada designate stand-alone work plans as "Operational Plans" under the umbrellas of the strategic and implementation plans to facilitate better linkage between strategic directions and on-the-ground activities to achieve ecological integrity objectives. This can be done by adding Operational Plans as appendices to the Implementation Plan, thus forcing the Implementation Plan to refer explicitly to them as well as to strategic Park Management Plans.

3-18. We recommend that Parks Canada annually report about progress to maintaining and restoring ecological integrity in individual parks to provide a short-term feedback loop at the park level (Figure 3-4). A formal, mandatory Annual Plan Implementation Report should be available to the public using appropriate public involvement mechanisms. (This report could be simply a compendium of the annual reports on individual Operational Plans.) The Annual Plan Implementation Report should be short and designed to facilitate easy "roll up" into a mandatory five-year report on the state of ecological integrity in the park (Recommendation 3-5) prior to the beginning of the next park management planning cycle.

3-19. We recommend that the basic elements of a new National Strategic Plan should be similar to those proposed for revised Park Management Plans (see above), but scaled to the national level, and particularly include:

- the strategy that Parks Canada will follow to best position and manage its protected areas in relation to those of its neighbours in a greater, national protected areas network (Chapters 8 and 9);
- the targets for verifiable indicators that the greater protected areas networks, of which national parks are a component, adequately protect Canada's ecological integrity and biodiversity;
- the extent to which national-level indicators of ecological integrity meet targets.

3-20. With respect to implementation planning at the national level, we recommend that Parks Canada revise the Corporate Plan along lines conceptually similar to those suggested for Implementation (Business) Plans (Recommendation 3-15), especially so that business lines and service lines better reflect the principal objective of national parks with respect to ecological integrity and to better track the allocation or resources to the maintenance and restoration of ecological integrity. Develop Corporate Plans to achieve national-level targets for indicators of ecological integrity.

3-21. With respect to evaluation and reporting at the national scale, we recommend that Parks Canada continue to produce the State of the Parks Report, but:

- plan ahead to eventual revision and adaptation of the State of the Parks Report to address progress to the goals and objectives of a new strategic plan for managing the system of national parks for ecological integrity at the national-level (Recommendations 3-5 and 3-19);
- better align strategic planning with evaluation and reporting to ensure up-to-date information is available at the beginning of each new planning cycle. Consider changes to the National Parks Act that would eventually bring the required report production cycle (currently every two years) in line with the new cycle of strategic planning at the national level, which will necessarily be longer (minimally five years). In the three-year gap created by extending the reporting cycle for the State of the Parks Report from two to five years, the new, mandatory Annual Plan Implementation Reports at the park level (Recommendation 3-18) and annual reports on Corporate Plan implementation (as required now by the Parks Canada Agency Act) would fill the need for more frequent public reporting locally and nationally;
- ensure that the State of the Parks Report is reviewed by the Standing Committee on Canadian Heritage.

3-22. To those ends, we recommend that Parks Canada create an enhanced role for regional Service Centres to ensure that national-, regional- and park-level planning, implementation, evaluation and reporting is co-ordinated and mutually supportive (Chapters 2 and 4).

CHAPTER 4: Building Capacity for Learning and Education

4-1. We recommend that Parks Canada significantly upgrade internal learning capacity, including the natural sciences and social sciences, planning, interpretation, environmental assessment, and the capacity to effectively build regional liaisons (Figure 4-1).

This upgrade will require an investment similar to the magnitude of the national park allocation of the Green Plan. Parks Canada cannot hope to understand and manage for ecological integrity with current level of investment in science expertise. Upgraded internal science capacity is required at all levels — the National Office, regional Service Centres and park level. The Panel estimates the cost of this significant upgrade in science capacity to be $28 million per year in additional funding (Chapter 13).

In the Panel's opinion, improving Parks Canada's science capacity is a critical step. Methodological issues such as monitoring, data management and research will automatically improve once science capacity is upgraded. (These issues are discussed further in Chapter 6).

4-2. We recommend that Parks Canada manage and upgrade its science capacity by:

- developing a National Science Strategy including external national and regional Scientific Advisory Boards to guide national park use of science, including acquisition and evaluation of scientists, funding of science, and standards such as peer review;
- revitalizing the regional Service Centres as regional Ecological Centres to support park programs and develop and implement regional integration programs;
- creating a clear path for internal upgrading of existing national park staff to attain advanced degrees and help fill the science needs of Parks Canada, including a formally supported education leave program (estimated cost $2 million per year to allow 20 staff to take advanced degrees at one time);
- hiring scientific staff positions using external competitions, to rapidly upgrade scientific capacity and access to the best possible expertise.

4-3. We recommend that Parks Canada significantly increase formal contact with Canadian universities by establishing a system of 10 co-operative study units specializing in ecosystem science and protected area management (estimated cost $3 million per year, Chapter 13).

These units should include partnerships with conservation-mandated agencies such as Environment Canada, Canadian Forest Service, Canadian Wildlife Service, as well as appropriate provincial and territorial agencies. Parks Canada should seek to establish Chairs of Protected Area Management including ecological integrity, human dimensions, and interpretation, financed through the creation of new research Chairs announced in the October 1999 federal Speech from the Throne.

The role of these co-operative study units would be to connect Parks Canada to the larger research community, provide science advice to park managers, provide training for Parks Canada staff, and conduct high quality research on key issues. The development of co-operative study units could be further enhanced by:

- inviting universities to submit proposals to a national program, which would be partially funded by Parks Canada. Host universities should be chosen from those that have a diverse faculty with a commitment to conservation research, a history of Parks Canada involvement, and a supportive administration willing to modify accounting and tenure practices to ensure the unit's success. Each university participating in co-operative study units would have a Unit Chair who would be jointly supported by Parks Canada, its partners and the host university, with respect to salary and grants to support research and students;
- creating a new National Science Advisory Committee, headed by the National Science Advisor or Director General of Ecological Integrity (Chapter 2) and including the Unit Chairs;

- forming partnerships with other relevant conservation-oriented governmental and non-governmental agencies with mutual interests (such as Environment Canada, Natural Resources Canada, North American Wetlands Council of Canada, Model Forests, World Wildlife Fund) in supporting co-operative units. This approach has been used successfully by the United States National Park Service;
- inviting Aboriginal peoples to be an integral part of co-operative units, to provide expertise and open lines of communication through joint understanding of park ecosystems;
- emulating existing successful models, including the NSERC/SSHRC Industrial Chair program. A possible template could be the NSERC Industrial Chairs sponsored by the Canadian Wildlife Service (Environment Canada), which resulted in the Atlantic Co-operative Wildlife Ecology Research Network.

4-4. We recommend that Parks Canada facilitate contact with the larger university and education community by:

- amending Parks Canada's financial procedures to allow grants to university graduate students and researchers, as opposed to contracts;
- establishing a student internship program to provide seed funding for research in protected areas and increase the profile of Parks Canada to all students (39 graduate internships — one for each existing park — of $10,000 each, and 39 university and high school internships of $3000 each for a total cost of approximately $500,000/year. This figure will increase as new parks are added to the national system);
- requiring all parks to post updated lists of their key research needs on the Internet;
- revising the current national park research permit to create a nationally standard document with clear rules and procedures designed to assist researchers, and recognize the regional Service Center as the official links with universities;
- having accessible and well-documented data bases for use by external researchers;
- using the proposed "Exchanges Canada" presented in the October 1999 federal Speech from the Throne to introduce students to parks throughout Canada.

4-5. We recommend that Parks Canada re-establish and/or revitalize memoranda of understanding or research agreements with government research agencies to expand research capacity and ensure that joint projects receive stable funding.

4-6. We recommend that Parks Canada establish partnership agreements with interested Aboriginal peoples, enabling national parks to co-operate with Aboriginal peoples to increase knowledge and understanding of ecological integrity in national parks and historic sites.

4-7. We recommend that Parks Canada work with partners in provincial, territorial, and municipal park systems, universities, non-governmental organizations and the private sector to collectively fund the systematic establishment of regional science advisory committees, and to participate in annual "Parks Research Forum" series across Canada, based on the Ontario model.

CHAPTER 5: The Need for Active Management and Restoration

5-1. We recommend that Parks Canada formally reaffirm that active management is an important part of conserving ecological integrity in all national parks. Active management can be used as a fundamental conservation tool as long as the following conditions are met:

- the goals for active management are explicitly defined and reviewed by knowledgeable persons;
- active management occurs within the context of an adaptive management framework;
- the active management program is formally evaluated at fixed intervals.

5-2. We recommend that, in appropriate parks, Parks Canada actively manage to restore fire, within an adaptive management framework, to 50 per cent of the long-term average, using the following means:

- create a fire restoration fund to complete the task of re-establishing this essential natural process to national parks. The level of funding should be based on internal Parks Canada calculations to restore fire to 50 per cent of the long-term average through a combination of prescribed fire and zoning. (Cost: $6 million per year in addition to the current levels of funding);
- make fire restoration a management accountability by setting fire restoration targets as part of the Park Management Plan in appropriate parks as was done in the Banff Management Plan;
- where possible Parks Canada should work with Aboriginal peoples to understand the history of Aboriginal fire use and its application to prescribed fire.

5-3. We recommend that Parks Canada be active in species restoration and that Parks Canada must have the required new resources.

5-4. We recommend that Parks Canada establish a set of guidelines for site restoration, in order to guide the many questions that remain at the field level regarding restoration. The guidelines should include targets for acceptable levels of toxic substances, restoration of landforms and hydrological patterns. The guidelines should also include guidance of the removal or remodeling of historical structures in order to meet site rehabilitation needs.

5-5. We further recommend that Parks Canada establish a dedicated site restoration fund of $5 million per year to ensure that funds are available and that restoration is not directly competing with other immediate priority issues. The fund should be allocated based on a national priority list for site restoration in national parks. As there are a limited number of sites that need restoration, the fund can be re-evaluated after five years to see if it has met its objective.

5-6. We recommend that Parks Canada develop a national policy and guidelines on the definition of invasive alien species and appropriate criteria for control and removal methods.

5-7. We further recommend that Parks Canada improve the management of alien species by working with local experts, museums, universities and other government departments to routinely monitor for new species invasions. In addition, improved management of alien species will result from implementing recommendations made in Chapter 12 concerning the elimination of non-native plant species in parks. To foster public support for the elimination of alien plant species from national parks, we recommend that Parks Canada design and implement interpretive programs and other information as recommended in Chapter 10.

5-8. We recommend that Parks Canada establish guidelines for the management of any harvested populations in a park. We recommend that no harvest be allowed to occur unless these guidelines are met and that any harvest under the jurisdiction of Parks Canada that does not meet these principles should be discontinued. We note that some harvest regimes within some national parks are not under the jurisdiction of Parks Canada and thus Parks Canada could advocate a position in these cases.

We recommend the following principles for harvesting within national parks:

- all harvest levels should be based on an ongoing assessment of basic population parameters, including population size, sex ratio, age class distribution and age-specific birth and mortality rates;
- all harvested population should have an ongoing assessment of age-specific and sex-specific harvest rates as well as location;
- for all harvested populations, there should be areas of the park where harvest is not permitted, designed to act as benchmark areas.

5-9. We recommend that Parks Canada confirm the role for control of hyperabundant species in national parks through active management, to maintain or restore ecological integrity, as long as the following conditions are met:

- the reasons for the hyperabundance are well understood;
- there are clear objectives and numerical targets for the control program;
- the impacts of the control measures are predicted;
- there is a monitoring system in place to examine the causes of hyperabundance, the dynamics of the population being controlled and the predicted impacts of the control measures;
- the management program is conducted under an adaptive management framework where the original assumptions are subject to review.

CHAPTER 6: Tools for Understanding and Assessing Ecological Integrity

6-1. We recommend that Parks Canada develop national guidelines for ecological inventories: inventories specifying the type, scale, resolution and frequency of the information required. All parks should then review their current inventories against these guidelines.

6-2. We recommend that Parks Canada incorporate the costs of developing an adequate ecological inventory as part of new park establishment. As a general rule, the average cost of an inventory will be approximately $250,000 per park to cover a basic inventory of vegetation, topography, linear features, invertebrates and vascular plants. There are currently 14 unrepresented natural regions and five northern parks with inadequate basic inventories. The total cost to complete a basic inventory of each of these (14 new parks and five existing northern parks) would be $4.75 million.

6-3. We recommend that Parks Canada establish an emerging issues research fund of $1 million per year to deal with threats to ecological integrity that occur outside the normal management planning and business planning cycles. The National Office should administer the fund, with proposals for access based on peer review and expressed emergency need.

6-4. We recommend that Parks Canada integrate monitoring within the management accountability framework. Specifically, we recommend that Parks Canada:

- explicitly recognize monitoring as a tool for adaptive management;
- the lack of a complete suite of indicators or the inability to measure specific indicators (because of methods or costs) are not valid excuses to delay monitoring. All parks should begin reporting on at least some ecological integrity indicators immediately;
- at all levels of Parks Canada, link accountability to both implementation of a monitoring program and the results (outputs) obtained from the monitoring program.

6-5. We recommend that Parks Canada further develop the program for ecological monitoring and assessment in national parks. Specifically, we recommend the following actions:

- appoint a permanent, full-time national Ecological Integrity Monitoring Co-ordinator to assist and guide parks through the development and implementation of monitoring programs (Figure 4-1 in Chapter 4). This must include the development of an on-line catalogue of protocols that can be used by individual parks. Develop customized protocols for each park as needed;
- in each park, review and evaluate existing monitoring programs based on the national monitoring framework to identify current monitoring projects that fit the framework or can be modified to fit the framework and those that should be discontinued;
- base monitoring programs on a hypothesis of how monitored elements will change as a result of stresses;
- re-organize the existing ecological monitoring framework around the model of principles, criteria, indicators and targets;

- develop a clear understanding on which indicators of ecological integrity can be aggregated to national-level reporting; and which are unique to a given park and should be assessed at the park level. Develop corresponding mechanisms for measuring and aggregating these indicators;
- incorporate both quantitative and qualitative techniques in monitoring, as they best fit the measurement of the indicators;
- develop specific methods for incorporating naturalized knowledge and scientific knowledge to improve the comprehensiveness of monitoring programs;
- design monitoring protocols simultaneously with data management and retrieval strategies;
- ensure all monitoring protocols and the design of the basic program are subject to external peer review.

6-6. We recommend that Parks Canada support ongoing regional and national monitoring initiatives with monitoring data at the park level by:

- establishing a dedicated ecological integrity monitoring envelope of $3.9 million per year to allow parks to proceed with the development of their essential monitoring programs. This will vary from park to park but is based on an average cost of $100,000 annually for each park;
- working with other agencies, industries, universities, non-governmental organizations, Aboriginal peoples, park visitors and community groups for data collection and reporting. Where appropriate and feasible, design monitoring protocols for application (and in consideration of) across park boundaries and monitor accordingly;
- establishing a resource library of measurement protocols and targets (also called verifiers) for parks within their ecoregion and across regions. Co-ordinate development of measurement protocols and verifiers with other local and regional monitoring programs including provincial and federal state of the environment reporting and local, regional and national state of the forest reporting (such as Model Forest Criteria and Indicator projects).

6-7. Correct the absence of an atmospheric monitoring program by establishing a network of six monitoring stations in national parks, in co-operation with the Atmospheric Environment Branch of Environment Canada.

For sites with no existing instruments, the cost to establish a base monitoring station would be $200,000. Annual operating costs would be approximately $150,000 per year including staff. The total program costs would be $1.2 million for establishment and $1.2 million per year for operations. If split with the Atmospheric Environment Branch of Environment Canada, operating costs would be $600,000 for establishment and $600,000 per year for Parks Canada.

6-8. We recommend that Parks Canada establish an ongoing park-based monitoring report of the state of each individual park's ecological integrity (see for example the State of Greater Fundy Ecosystem Report or Waterton's State of the Crown of the Continent Report). As outlined in recommendation 3-3, these reports should be done every five years, prior to management plan review. In addition, these reports should undergo a third-party review/audit and be made publicly available as part of an annual public reporting process. In using this report, the revised Park Management Plan should demonstrate how the proposed direction and specific management actions respond to the state of ecological integrity within the park (Chapter 3).

The park-based State of the Park Report should include:

- a description of how the ecosystem functions and a list of the key drivers;
- a description of the current ecosystem conditions and stressors;
- a summary of changes of key indicators over time;
- an overview of the state of the regional ecosystem including a discussion on the most significant regional stressors;
- results of past management practices;

- a projection of future conditions in the absence of management changes;
- a proposed park zoning system based on ecological sensitivities;
- responses required by the management plan.

6-9 . We recommend that Parks Canada continue to produce the national-level State of Parks Report with the following changes. The Minister should affirm that the primary purpose of the State of the Parks Report is to report on ecological integrity, regardless of whether the State of the Parks Report includes other integrated information. In addition the State of Parks Report should:

- be subject to a third-party scientific review and audit;
- be reviewed by the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage.

6-10. We recommend that Parks Canada develop a formal and rigorous data collection approach for State of the Parks Reports. Specifically we recommend that Parks Canada:

- define linkages between park-level monitoring and national-level monitoring;
- develop common methodologies and protocols that are ecologically appropriate to each park but capable of being aggregated to national-level reporting;
- establish a national database for national State of the Parks Reports;
- dedicate staff at the National Office to the task assembling a national database for State of Parks Reports.

6-11. In recognition that data and information are different, we recommend that prior to any data collection program, Parks Canada formally define what information is required for management. Formally define information needs by asking what is required, what level of precision is required, how current does the information need to be and what scale of resolution is required. The information needs analysis should be conducted in all parks using the model established in Jasper National Park (Thomlinson, 1997).

6-12. We recommend that Parks Canada establish a system-wide data management and archiving system. These could include:

- establishing guidelines and standards that will ensure long-term survival of data and documentation and easy retrieval for all potential users;
- establishing national guidelines and standards for data repositories and for metadata description of all data sets;
- ensuring copies of all documents related to park management and ecosystem conservation are deposited at Parks Canada's National Documentation Centre. Develop a National Data Repository to complement the Documentation Centre;
- each park should ensure that in-house and contracted research data and reports are deposited at the Parks Canada National Documentation Centre and the regional Service Centres. Establish guidelines for the deposition of natural specimens at appropriate facilities.

6-13. We recommend that Parks Canada make Field Unit Superintendents responsible for the protection of park ecological data and documentation. Through regular audits, evaluate the state of ecological data sets and documentation. As a first step, Parks Canada should have Statistics Canada conduct an audit on data management and storage mechanisms.

6-14. We recommend that Parks Canada report the condition of ecological data sets in the national parks in the national- and park-level State of the Park(s) Reports.

6-15. In all parks, design data management plans to organize, protect and make data accessible. These plans should be considered a key product of the ecosystem conservation program, while Park Management Plans should include the park's data management strategy.

6-16. We recommend that Parks Canada assign professional geographic information officers to each national park, to maintain a professional database and ensure public access. These data managers should work in close partnership with external partners in regional Conservation Data Centres.

6-17. We recommend that Parks Canada invest in the existing network of Canadian Conservation Data Centres, through direct funding, by:

- investing or becoming a partner with Conservation Data Centres. Parks Canada could ensure standardization and further the cause of ensuring the availability of conservation data in Canada. Parks Canada could also contribute to the evolving standards for spatial conservation data (estimated cost: $300,000 per year at $50,000 per centre);
- assist the development of Conservation Data Centres in the Yukon, Nunavut and Northwest Territories through provision of funding and expertise. In the long term, such regional databases will be an invaluable asset to Parks Canada. (Estimated cost: $150,000 per year at $50,000 per centre.)

6-18. We recommend that Parks Canada make suitable Parks Canada databases publicly available on the Internet. This will ensure data standards are maintained and allow researchers to conduct additional analysis that can benefit Parks Canada.

6-19. We recommend that Parks Canada enhance its ability to manage and share information at the National Office, Service Centres and national parks, so that Parks Canada can share data and information "vertically" within the organization and "horizontally," at appropriate scales, with external partners, as follows:

- the National Office requires the enhanced ability to share information with other federal departments and international agencies, and to provide information about national ecological integrity issues to Service Centres and national parks;
- Service Centres require the enhanced ability to share information with provincial ecosystem management agencies, non-governmental organizations, and private organizations, and to support data management and analysis in national parks;
- national parks require the ability to share information with partners on the scale of the greater ecosystem, and to send critical information up through the Parks Canada system.

6-20. We recommend that Parks Canada become an active partner in ongoing national efforts to establish a Biodiversity Resource Network. Parks Canada's involvement could range from cataloguing its databases for network access to participating in the design of the Network's structure to ensure the Network will meet Parks Canada's needs.

CHAPTER 7: Working with Aboriginal Peoples

The Panel believes there is a genuine desire within Parks Canada to make progress toward integrating Aboriginal naturalized knowledge and values into park management, as evidenced by the creation of the Aboriginal Secretariat and a growing number of specific co-operative endeavours at the park level. But all this is taking place under the caveats which govern Canada's policies dealing with claims and First Nations, and patterns of asserting rights through court claims. The Panel therefore proposes that the policies and actions recommended below be implemented without prejudice by either party's positions or interests that can be expressed through legal means or through the claims process.

These recommendations are offered in the spirit of friendship and responsibility for ecological integrity. We acknowledge that the actions embodied in some of these recommendations demand substantial funding and long-term commitment. We believe that Parks Canada will be substantially stronger and more capable to protect ecological integrity with the help and support of Aboriginal peoples.

7-1. To foster the development of relationships based on trust and respect between Parks Canada and Aboriginal peoples, we recommend that Parks Canada initiate a process of healing between Aboriginal peoples and Parks Canada.

Through this process Parks Canada will:

- recognize that the interpretation and acknowledged history of national parks must reflect the past and present occupation and use by Aboriginal peoples;
- recognize the historical presence, occupation and use by Aboriginal peoples as an inherent component of the greater park ecosystems of national parks;
- solicit Aboriginal peoples' involvement in Parks Canada's activities;
- sponsor a series of healing conferences to begin the process of healing, moving from confrontation to collaboration. Note that by "sponsoring" we mean "fostering" or "facilitating," not necessarily "organizing." The notion of true partnership can begin with the respectful meeting of the two sides in a mutually acceptable healing process;
- acknowledge that the healing process offers potential for research and co-operative ventures.

7-2. We recommend that Parks Canada adopt clear policies to encourage and support the development and maintenance of genuine partnerships with Aboriginal peoples in Canada.

Through these policies, Parks Canada will:

- enhance its commitment to Aboriginal peoples by providing the newly-created Aboriginal Secretariat with the resources required to stimulate expressions of genuine partnership at the local, regional and national levels (see Chapter 13 for more discussion regarding funding of the Aboriginal Secretariat). Parks Canada will initiate national, regional and site projects with Aboriginal peoples, which will create an atmosphere of co-operation;
- enhance relationships with the historical occupants of national park lands;
- re-affirm that no new national parks will be established without the involvement of First Nations of the area.

7-3. We recommend that Parks Canada, together with Aboriginal communities, develop mutually-reinforced educational projects that will lead to better mutual understanding and joint action toward protection of ecological integrity in national parks.

Through these educational projects Parks Canada will:

- provide opportunities for park staff to learn the history and culture of the Aboriginal peoples in their areas;
- give specific mandates to Field Unit Superintendents and adequate information about the Aboriginal history of the region that will enable them to initiate dialogue with the Aboriginal peoples of the area;
- work with Aboriginal people to develop an outreach program to Aboriginal communities, schools and First Nation governments;
- as part of the outreach and awareness program, support the cultural translation of parks materials, including publishing materials in the local Aboriginal language, and using Aboriginal names for places and species in materials published or printed in English, French and other languages;
- as a sign of respect, encourage the use of Aboriginal names for places, plants and animals;
- acknowledge and integrate the knowledge and experience of Aboriginal peoples into efforts to conserve the ecological integrity of Canadian national parks;
- work together with Aboriginal peoples to re-integrate Aboriginal harvest in national parks, on a case-by-base basis, to mutually acceptable levels based on traditional use and the common goal of protecting ecological integrity, including the mutual determination of areas that will remain free of any harvest (Chapter 6).

7-4. We recommend that Parks Canada ensure protection of the current cultural sites, sacred areas and artifacts that are under the auspices of Parks Canada.

As part of this process, Parks Canada will:

- return to First Nations all sacred artifacts and human remains currently in Parks Canada's possession, using proper ceremonies and rites;
- negotiate agreements for the use of Aboriginal artifacts in education and interpretive programs;
- work with Aboriginal peoples to create a secure and private inventory of sacred areas, so that they can be better protected;
- facilitate the execution of ceremonies and rites that Aboriginal peoples believe necessary for their culture;
- empower and enable First Nations people to tell their own stories in the parks, including direct participation in interpretive program planning and delivery;

CHAPTER 8: National Parks In The Canadian Protected Areas Network

8-1. We recommend that the Minister seek provincial and territorial co-operation on finishing, by the end of 2003, the implementation of the Statement of Commitment to Complete Canada's Networks of Protected Areas, endorsed by the Tri-Council of Environment, Parks and Wildlife Ministers in 1992; work towards a comprehensive national protected areas system plan based on co-operation between the Government of Canada, provinces and territories.

The Panel has not identified costs associated with this multi-jurisdictional recommendation.

8-2. We recommend that Parks Canada, in co-operation with other jurisdictions, complete a nation-wide protected areas gap analysis that will guide completion of the national protected areas system, of which national parks represent an essential component. Base the gap analysis on the principles of conservation biology and the maintenance of ecological integrity (Recommendation 3-4).

8-3. We recommend that the Minister expand the national park system to include ecological representation of all 39 natural regions as defined by Parks Canada. We recommend that the Minister ensure sufficient funds are allocated for new park establishment, and that new parks have sufficient funds for planning, operations and ecosystem management, without reducing funds of existing parks (Recommendation 13-4).

8-4. We recommend that Parks Canada negotiate park establishment agreements that give the highest priority to maintaining ecological integrity by seeking boundaries that meet ecological integrity objectives. Ensure regional co-operation measures are in place to support ecological integrity objectives.

8-5. We recommend that Parks Canada improve local support and future regional co-operation for candidate park sites by:

- promoting a common vision, with the province or territory, for land use in the prospective greater park ecosystem, within which a new national park will play a key role;
- facilitating agreement on a common greater ecosystem vision and park ecological integrity goals among its negotiating partners and the public;
- showing how complementary conservation objectives for surrounding lands can assist other jurisdictions in meeting their mandates;
- demonstrating how maintaining ecological integrity and appropriate visitor use will support diversified local economies;
- directing more human and financial resources toward First Nations and local communities to help them assess the impacts and secure the benefits of new national parks.

8-6. We recommend that Parks Canada increase the resources available to conduct biophysical inventories and greater park ecosystem analyses, to ensure that proposed park boundaries are based on the best available conservation science (Recommendations 6-2 and 13-2).

8-7. We recommend that Parks Canada appoint conservation scientists to new park establishment negotiating teams in order to help provide convincing arguments for boundaries based on ecological integrity criteria. Ensure that park planners and conservation scientists who participated in the park establishment phases are available to take part in new park management planning efforts (Recommendation 3-3).

8-8. We recommend that Parks Canada reach agreement with the provinces, territories and other federal departments to use their legislative powers to withdraw candidate national park sites from development as early as possible to preserve their ecological integrity during the planning process. For example, with respect to the boreal forest, urge the responsible governments not to issue timber or other development permits in candidate park sites on federal lands (as recommended by the Senate Subcommittee on the Boreal Forest in Competing Realities: The Boreal Forest at Risk, 1999).

CHAPTER 9: From Islands to Networks

9-1. We recommend that the Minister work with the provinces and territories to protect the ecological integrity of the national, provincial and territorial network of protected areas through formal agreement. In developing the agreement, include First Nations governments, municipalities, non-government organizations and industry as partners in the discussions.

We recommend that the Minister initiate a federal inter-departmental memorandum of understanding to support the maintenance of ecological integrity of national parks by ensuring consistent policies and plans with respect to lands under federal jurisdiction in greater ecosystems that include national parks.

9-2. We recommend that the Minister requests the Government of Canada to use existing federal government authority within its jurisdiction regarding fisheries, endangered species, migratory birds, long range air pollution, navigable waters and environmental impact assessment to support the maintenance of ecological integrity in national park ecosystems. (A similar action was also recommended with respect to boreal forest management by the Senate Subcommittee on the Boreal Forest, 1999.)

9-3. At the provincial and territorial level, we recommend that Parks Canada undertake regular and continuing dialogue among senior executives of federal, provincial and territorial agencies responsible for land and resource management to support improved co-operation on the maintenance of ecological integrity in national parks and other protected areas. For example:

- encourage the establishment of co-operative planning structures to address regional integration of national parks. When such an inter-agency co-ordination structure is created, focus on providing guidance and resources needed to sustain on-the-ground efforts, rather than on imposing a new hierarchy to oversee all aspects of work;
- support adoption of provincial legislation on conservation easements where it is absent;
- participate in regional sustainable development strategies and in regional management plans where they may affect a national park's ecological integrity. Promote the maintenance of biodiversity and ecological processes within greater park ecosystems as underlying principles of these strategies.

9-4. We recommend that Parks Canada, in partnership with the provinces and territories where appropriate, improve regional co-operation with Aboriginal peoples in two ways:

- use co-operative management arrangements set out in existing land claim agreements or treaty provisions, to work with First Nations on maintaining ecological integrity in greater park ecosystems.
- where land claim agreements do not exist, explore ways to establish other arrangements such as memoranda of understanding, joint advisory bodies, or other arrangements to provide an interim means of maintaining ecological integrity, without prejudice to future land claim agreements.

9-5. We recommend that Parks Canada increase its participation in specific local resource management arrangements with provincial or territorial agencies that have jurisdiction in greater park ecosystems. Systematically participate in municipal and regional government planning and regulatory processes. Adopt a supporting role in the conservation of lands around national parks by:

- initiating studies of habitat protection opportunities outside park boundaries in greater park ecosystems and beyond. Co-operate with neighbouring jurisdictions to provide supplementary wildlife habitat outside of park boundaries;
- working with neighbouring jurisdictions and industry to develop co-ordinated access management plans (such as road and trail density standards) on lands in and around the park;
- working with neighbouring jurisdictions and industry to develop resource use or operating conditions on lands around national parks that support the maintenance of ecological integrity and address industry requests for secure tenure.

9-6. We recommend that the Minister launch a national partnership program to protect the ecological integrity of national parks, by establishing a Partnership Fund of $20 million per year.

Apply the Partnership Fund to a broad range of co-operative agreements to help maintain the ecological integrity of national parks and other federally administered conservation areas, such as Canadian Heritage Rivers. The Panel recommends that the Fund be administered by Parks Canada and that:

- a board be appointed to make recommendations on the criteria for the Partnership Fund, the annual distribution of grants, and performance measurement;
- the Fund include support for a full range of co-operative arrangements, acquisition of wildlife habitat, conservation easements, industry and private landowner partnerships, participation by Aboriginal peoples and non-governmental organizations;
- the Government of Canada seek matching private funding, for example through private land trusts or industry;
- the Fund be competitive in nature and focused on measurable results toward maintaining the ecological integrity of the national park system and other federally-administered protected areas;
- as part of the Partnership Fund initiative, publish national guidelines for establishing co-operative management arrangements, including co-financing, that support the maintenance of ecological integrity.

We recommend that the key target for the $20 million Partnership Fund be to support co-operative agreements for all existing and proposed national parks. The Fund could secure key supplementary habitat around national parks and also help sustain co-operating associations. Following new park establishment, the Partnership Fund could help secure appropriate community benefits from new parks, for example training or development of services that support the maintenance of ecological integrity.

9-7. We recommend that Parks Canada use the full range of existing regional co-operation models to enhance maintenance of biodiversity and ecological processes in the greater ecosystem of each national park. Evaluate the effectiveness of each model for its potential contribution to land use change in support of maintaining ecological integrity. Example models include:

- Biosphere Reserve (such as Waterton and Riding Mountain);
- special management zones (Muskwa-Kechika region of British Columbia);
- Model Forest (such as Fundy and Jasper);
- "Inhabited Forest" (La Mauricie);
- greater ecosystem planning projects (Fundy);
- regional planning commissions or advisory boards.

9-8. We recommend that Parks Canada develop and support partnerships with First Nations, conservation groups, co-operating associations and the business community to assist in a variety of research, monitoring and public education activities in support of maintaining ecological integrity in greater park ecosystems.

9-9. We recommend that Parks Canada develop partnerships with charitable land trusts to secure habitat adjacent to Canada's national parks, in co-operation with private landowners to acquire critical habitat adjacent to national parks or using conservation easements to create zones of co-operation around parks.

9-10. We recommend that the Minister require Parks Canada to maintain and enhance the ecological integrity of the parks by working in co-operation with adjacent landowners, and by participating in regional land use planning, environmental assessments, and other decision-making processes where outcomes are reasonably expected to affect the ecological integrity of a national park.

9-11. We recommend an amendment to the National Parks Act to incorporate a consequential amendment to the Canadian Environmental Assessment Act, requiring the Minister responsible for national parks to undertake an environmental assessment when adverse environmental impacts on a national park are expected to occur. (Such an assessment could be done on the initiative of a request by a provincial or territorial government, members of the public, or on the Minister's own initiative. The federal Environment Minister would retain authority to require an environmental assessment under an existing provision of Canadian Environmental Assessment Act.) Suggestions for specific wording of the National Parks Act are contained in Appendix C.

9-12. We recommend that the Minister advise the government of Canada to amend the Income Tax Act to exempt ecological gifts from capital gains tax and allow for the part sale/part donation ("bargain sale") of land.

9-13. We recommend that Parks Canada use the State of the Parks Report to measure progress toward the implementation of those portions of the Canadian Biodiversity Strategy that are within Parks Canada's mandate.

CHAPTER 10: Interpretation and Outreach

10-1. We recommend that Parks Canada add ecological integrity to the "Statement of Purpose for Interpretation and Outreach" as the core purpose of interpretation and outreach. In order to formally entrench the importance of ecological integrity in interpretation, this Statement should be backed by a clear policy that all national, regional, and individual park publications, interpretation programs and facilities reflect the ecological integrity obligation.

10-2. For each park, we recommend that Parks Canada develop an ecological integrity interpretation and outreach strategy that confirms ecological integrity as the prime objective, presents clear and consistent messages about ecological integrity, balances plans for both interpretation and outreach, and has measurable goals and objectives that can be evaluated on a regular basis (for example, in Implementation Plans or State of the Park Reports).

This strategy requires the following elements:

- programs that reflect a focus on ecological sustainability in each park, including messages about the design or retrofitting of infrastructure facilities to reflect Parks Canada's commitment to ecological integrity;
- a content analysis of each park's interpretation program (including museum displays, information signs, brochures, presentations) to measure the degree to which ecological integrity is being communicated;
- research on the reasons for low visitor involvement in interpretation activities and subsequent actions to increase involvement;
- interpretation programs with a focus on outdoor experiences and learning;
- integration of natural history education and broader information on the whole national park system, present and future challenges and opportunities, dissemination of literature, the results of scientific research in both natural and social sciences, and visitor research information;

- programs that include messages that accurately discuss human/animal conflicts, visitor use patterns, and the implications for ecological integrity.

10-3. We recommend that Parks Canada make essential interpretation information available to all park visitors at no charge (excluding park entrance fees).

10-4. We recommend that Parks Canada expand national parks interpretation programs to reinforce efforts aimed at traditional target audiences and to include new strategic target audiences and media. Support strong interpretation programs in terms of personnel, budget, and training. Acknowledge and support the professional status of those who work in interpretation through a national training program focusing on ecological integrity, funding for research and development of presentation programs, and a process for career advancement. Provide funds for interpretation and outreach programs for research, staff, and renewal of these programs to meet interpretation objectives. (Chapter 13.)

This would entail:

- working in collaboration with tourist operators and other visitor service providers to provide pre-trip information with a strong ecological integrity focus via the Web, maps, audio-tapes, CD-ROMs, video-tapes, and other media;
- in each park that contains one or more park communities, developing an interpretation program that is aimed explicitly at park community residents and their special relationship to ecological integrity. The linkages between interpretation and park residents should focus on environmental stewardship and working toward developing environmentally-friendly communities;
- promoting ecological integrity as the concern of all Parks Canada staff. Ensure that all staff are involved, empowered, and trained regarding communicating goals, objectives and messages, particularly as they apply to ecological integrity. Communicate the ecological integrity mandate more effectively within Parks Canada as a whole and especially at the individual park level;
- developing an education program on ecological integrity, aimed at politicians and other decision-makers in the federal government and other levels of government;
- developing interpretation and outreach programs specifically aimed at audiences in the regions surrounding national parks, including school systems, corporations, local governments, regional residents and others;
- making integration of Aboriginal history, culture, and relationship to the land a major priority in interpretation programs. Work with Aboriginal communities to allow Aboriginal peoples to tell their own stories and to build understanding and trust concerning traditional Aboriginal activities in national parks;
- focusing interpretation concerning ecological integrity on young people and educators, particularly through the formal curriculum;
- setting up programs and activities to bring national parks and their ecological integrity issues to major Canadian cities, particularly through collaboration with municipal parks departments;
- developing interpretation and outreach programs specifically tailored to businesses, corporations and industry associations (such as the Canadian Pulp and Paper Association, the Canadian Association of Petroleum Producers or the Canadian Tourism Commission) to communicate the need to protect ecological integrity in national parks through sustainable activities outside of national parks;
- providing funding for research and development of the Internet and other media.

10-5. We recommend that Parks Canada include the regional dimension in interpretation programs in order to place ecological integrity messages into regional, national, and global contexts. Make each park the regional focal point for public education programs in protected areas networks and ecosystem management.

This would entail:

- increasing interpretation efforts to educate community and regional stakeholders on Parks Canada's ecological integrity mandate and on the specific ecological integrity objectives of each park;
- targeting these efforts in support of regional integration;
- changing the thinking that it is only Parks Canada's job to protect ecological integrity to a view that it is everyone's job;
- discussing broader environmental themes (such as global climate change) that are threats to ecological integrity and link these themes to national parks;
- reinforcing interpretation in the field by reinstating interpretation staff.

10-6. We recommend that Parks Canada increase and support the role of partners, particularly volunteer associations, in interpretation and outreach as an enhancement to, but not replacement of, the work of core professional full-time staff.

10-7. We recommend that Parks Canada immediately cease the product marketing of national parks in general and the product marketing which attempts to increase overall use of parks or divert demand to shoulder seasons or so-called "under-used" parks in particular. Concentrate instead on social marketing, policy marketing, and de-marketing aimed at appropriate target audiences with messages focusing on ecological integrity.

10-8. We recommend that Parks Canada work with regional and provincial bodies involved in tourism product marketing to educate them about the stresses on ecological integrity caused by current or increased levels of use and to encourage them to incorporate appropriate ecological integrity messages in their marketing programs.

CHAPTER 11: Enjoyment and Appropriate Use

11-1. We recommend that Parks Canada develop a formal assessment program for assessing activities in national parks with ecological integrity as the determining factor.

This assessment should:

- assess each activity nationally for allowability, with the assessment to be approved by the Director General of Ecological Integrity;
- assess each allowable activity at each national park for appropriateness, with the assessment to be approved by the Field Unit Superintendent with guidance from the Director General of Ecological Integrity;
- not allow or consider any new activities as allowable or appropriate without undergoing an assessment at the national level;
- using the Banff-Bow Valley Round Table process as an example, develop a set of conditions and standards to determine whether a particular activity and a particular level of use are appropriate in specific situations in terms of ecological integrity;
- use the precautionary principle as the primary guide in determining the appropriateness of types of activities and levels of use in national parks;
- use the following criteria as measures of the appropriateness of each allowable activity:
  - appropriate in terms of "basic and essential" services;
  - appropriate in terms of local environmental, social, and economic conditions;
  - appropriate in terms of numbers of visitors and timing;
  - appropriate in terms of demand for long-term use.

The framework proposed by Nilsen (1994) is a useful starting point for developing these policies and programs.

11-2. We recommend that Parks Canada phase out inappropriate recreational uses of national parks, over time and as opportunities arise, including those that are deemed "non-conforming uses." (See also recommendations in Chapter 12.)

Note: this recommendation is related to recreational activities and does not include traditional activities that are part of a park establishment agreement.

11-3. We recommend that Parks Canada adopt demand management as an explicit policy, provide increased support for social and natural science research related to demand management, and address demand management in each park's Park Management Plan and interpretation programs, so that visitors and other audiences can understand why they should support demand management.

11-4. We recommend that Parks Canada develop a national directive to define "basic and essential services." Suggested wording appears in Appendix C.

CHAPTER 12: Shrinking the Ecological Footprint

Approaches to facility and community developments in national parks need to be updated to reflect a broader ecological and social view of sustainable development and practice.

12-1. We recommend that Parks Canada establish a highly qualified core design/planning group within Parks Canada's National Office or in regional Service Centres, to be responsible for developing ecologically sensitive design criteria to ensure that ecologically sustainable design and management in all development projects in national parks is realized on the ground.

12-2. We recommend that Parks Canada procure all professional services on an open and competitive basis, emphasizing environmental performance criteria as much as other criteria such as design quality, cost, and timeliness of delivery.

12-3. We recommend that Parks Canada assess any capital redevelopment of facilities, accommodations and infrastructure belonging to both Parks Canada and to private or commercial operators.

This should be based on the following principles:

- maintenance of ecological integrity must be the first priority in all redevelopment decisions;
- apply the principle of "no net negative environmental impact" to all redevelopment decisions;
- conduct a needs analysis on all facilities, accommodations and infrastructure to determine whether they are required in the park and still acceptable, given current ecological understanding;
- all facilities, accommodations and infrastructure should be models of environmental management, including water and energy conservation, use of biocides, transportation and waste management;
- consider cumulative effects of facilities, accommodations and infrastructure at local and regional scales;
- most parks should not experience any increase in the present facility footprint;
- ensure that any redevelopment is consistent with the Park Management Plan and, if applicable, the community plan;
- facilities, accommodations and infrastructure developments should be responsible for providing staff accommodation so as to avoid undue burdens on park communities. This principle especially applies to accommodations for seasonal staff.

12-4. Over a long-term, programmed time frame, we recommend that Parks Canada redesign, replace, rebuild or remove existing facilities and infrastructure in national parks to reduce their ecological footprints.

Such improvements include:

- removing barriers to wildlife habitat and movement corridors, compacting and intensifying park communities, and using space with greater economy;

- applying ecologically-sensitive site planning for roads, parking areas and pedestrian traffic, pedestrian spaces and park arrival areas, consistent with best management practices and ecological design principles;
- modifying maintenance practices for manicured areas such as lawns, picnic sites, campgrounds and park arrival areas to a natural regime with native plants. Communicate the reasons for a "wild" or "unmanaged" appearance to park staff and to the public;
- eliminating alien, non-native plant species in park communities and open spaces;
- upgrading assets and facilities in the context of ecological integrity;
- making resources and skilled staff available in each park to conduct an environmental assessment prior to upgrading or decommissioning any asset or facility.

12-5. We recommend that Parks Canada use environmental management systems as integral to conducting daily operations in keeping with the preservation of ecological integrity.

The widespread adoption of the environmental management system could be facilitated by:

- communicating the importance of environmental management to all staff and contractors, and communicating the results of environmental management to the public through interpretation and outreach programs;
- including an environmental management system section, listing objectives, targets and progress indicators, in the State of the Park(s) reporting documents. Set environmental performance objectives in Park Management Plans and report on attainment in State of the Park Reports.

12-6. We recommend that Parks Canada, over time, incorporate sustainable infrastructure, energy systems, materials and practices in park management and activities. There are many ways to achieve this recommendation, such as:

- using benign technologies for energy systems (photo-voltaic solar power, wind turbines) or purchasing "green power" (electricity generated using renewable sources such as solar and wind) where this option is available;
- reducing vehicle emissions through a number of means from ensuring regular maintenance to using natural gas-powered or other low-emission vehicles;
- making tertiary treatment of sewage effluent in park communities and related park developments a priority and incorporate tertiary treatment systems as existing sewage treatment facilities require replacement;
- using water and energy conservation measures in all park buildings and communities; collaborate with residents and tourism facility operators to develop such conservation measures and systems;
- changing from environmentally harmful cleaning materials and procedures to benign products and procedures;
- incorporating composting systems and recycling programs in all park communities, park arrival areas, and recreation facilities where supporting recycling industries are available. Where these are not available, provide leadership to develop appropriate recycling industries working in collaboration with local and regional jurisdictions or waste management operators;
- sharing advice and expertise among parks and park staff, incorporating ideas from all staff levels to improve design, maintenance and procedures.

12-7. We recommend that Parks Canada closely track the implementation of the new policy review component of environmental assessment at all national parks, in order to evaluate its effectiveness in enhancing decision-making related to the scale and appropriateness of proposed projects. Policy review should produce a record of decision that describes project objectives, evaluates alternatives (particularly non-development alternatives), demonstrates concordance with all relevant national park policies and identifies measures for evaluating the success of the project's implementation and operation. Information from the evaluation should be used adaptively to improve future projects and future environmental assessments.

12-8. We recommend that Parks Canada adopt the principle of integrating environmental considerations into all projects. Include environmental assessment practitioners in all phases of a project, from concept to final construction, in partnership with the project manager. As a means of ensuring that ecological integrity becomes everyone's job, project managers, not the environmental assessment practitioner, must be responsible for meeting ecological integrity objectives related to their project.

12-9. We recommend that Parks Canada enhance its expertise in understanding and managing cumulative effects (Chapter 4).

12-10. We recommend that Parks Canada provide individual national parks with the authority to set an annual date beyond which project proposals will not be accepted. this will enable environmental assessment staff to organize their workload and will provide a reference point as an aid in evaluating cumulative effects. Park Management Plans should provide an assessment of cumulative effects and identify quantitative targets for limiting cumulative effects over the period of the Park Management Plan (Chapter 3).

12-11. We recommend that Parks Canada provide training in environmental assessment for all prospective project managers, and provide professional development and networking opportunities for specialist and practitioner positions.

12-12. We recommend Parks Canada establish a policy formally adopting the precautionary principle to ensure that risk to national park ecosystems is reduced. Park Management Plans should contain a statement describing how the park will apply the precautionary principle in managing development proposals.

CHAPTER 13: The Need for Committed Investment

13-1. We recommend that Parks Canada take the following first steps to implement improved management and accountability for ecological integrity in national parks before the allocation of additional resources to maintain and restore ecological integrity.

The first steps proposed by the Panel have been chosen to be seminal in setting a new direction for Parks Canada at both symbolic and operational levels. These first steps are measures that have been recommended previously in this report:

- reforms to bring science advice and information to the Chief Executive Officer and into the Executive Board through the appointment of a national Director General of Ecological Integrity (Chapters 2 and 4);
- initiation of a participatory process to develop an Agency Charter, which would lay out the core values of the organization as they relate to its primary objective of ecological integrity (Chapter 2);
- development and early implementation of a detailed and ongoing training and orientation program focused on ecological integrity (Chapter 2);
- revisions to planning guidelines to make ecological integrity the core and overarching theme of future Park Management Plans (Chapter 3);
- gazetting the wilderness zones in at least two national parks in order to give them legal designation, and announcing the intention to gazette wilderness zones in all parks within five years (Chapter 3);
- establishing written guidelines for the re-orientation of the external relations (marketing) department from a focus on mass tourism product marketing to a focus on social marketing, policy marketing, and de-marketing with messages focusing on ecological integrity (Chapter 10);
- strengthening systems to enable public transparency on spending of all additional resources in business plans and public estimates, to make readily identifiable the budgets for: ecosystem research, monitoring and management; the Partnerships Fund and expanded partnerships with Aboriginal peoples; and national parks interpretation;
- development of a strategic plan for moving beyond these first steps to address the longer-term issues essential for the re-orientation of the Parks Canada Agency's national parks components toward the ecological integrity objective, including:
    - a detailed budget plan for expenditure of all additional resources given for ecological integrity purposes;

- specific accountability goals for the ecological integrity mandate, including regional integration at national, Field Unit and individual park levels;
- initiation of communications with Aboriginal peoples on how to undertake a healing process;
- a plan to refocus the interpretation and outreach programs on ecological integrity as the primary message, and to widen the audiences for these programs.

13-2. We recommend that the Minister of Canadian Heritage seek additional resources to implement the recommendations of the Panel as follows (see Figure 13-4 for specific dollar amounts):

- to upgrade the internal knowledge capacity of Parks Canada, and enable co-operation with external science programs (Chapter 4) as follows:
  - increase internal capacity in the natural and social sciences and in planning.
  - fund education leaves to upgrade the knowledge of existing staff.
  - funding support for external researchers through 10 co-operative study units and student internship programs in each park.
  - a Conservation Data Centre Partnership.
  - an emerging issues research envelope.
- to supplement and expand active management programs (Chapter 5) as follows:
  - a dedicated site restoration envelope to ensure there are funds available and that restoration is not directly competing with other immediate priority issues.
  - to supplement the existing fire restoration program so that fire can restored to 50 per cent of its long term average.
- to supplement and stabilize ongoing funding for ecological monitoring activities (Chapter 6) as follows:
  - an ecological integrity monitoring envelope.
  - atmospheric monitoring in co-operation with the Atmospheric Environment Branch of Environment Canada.
- to improve relations between Aboriginal peoples and Parks Canada (Chapter 7):
  - for liaison officers and activities in aboriginal communities and in Parks Canada.
- to contribute to partnerships that will support the ability to maintain the ecological of national parks:
  - for a Partnership Fund to be applied to a broad range of co-operative agreements with respect to maintaining the ecological integrity of national parks and other national conservation areas (Chapter 9).
- to approximately double Parks Canada's budget for presentation of heritage resources (interpretation and outreach) by the national parks in order to expand national park interpretation programs to strategic new audiences, new media, and educational institutions, and with a greater focus on ecological integrity (Chapter 10):
  - work in collaboration with tourism operators and other groups to make ecological integrity messages available to people planning trips to national parks.
  - develop interpretation programs aimed at specific strategic audiences such as park community residents, national park staff, politicians and decision-makers in various levels of government, regional communities, youth and educators, and the private sector.
  - develop outreach programs to bring parks to people, especially in urban areas.
  - develop means to involve Aboriginal people in interpretation and outreach programs.

13-3. We recommend that the Minister of Canadian Heritage support proposals currently being made to the Minister of Finance by environmental non- governmental organizations to change the Income Tax Act to exempt ecological gifts from capital gains tax and allow for the part sale/part donation of land (Chapter 9).

13-4. We recommend that funding for new park establishment should include:

- an associated increase in base appropriations for subsequent park operations;
- the costs of developing an adequate ecological inventory. As a general rule, the cost of a basic inventory are estimated to be $250,000 per park on average. This is over and above any other inventories such as the Mineral and Energy Resources Assessment process in the northern territories. There are currently 14 unrepresented regions and five northern parks with inadequate basic inventories. The total cost to complete a basic inventory of a completed national park system would be approximately $5 million.

13-5. We recommend that Parks Canada divide project funds using an "envelope" system of fiscal management with one of these envelopes being for activities related to ecosystem research, monitoring, and management at both national and regional levels, and one envelope for projects under other program areas.

13-6. We recommend that Parks Canada initiate, within two years, an investigation of the infrastructure of each national park, to determine the capital funding required with respect to:

- current conditions of infrastructure facilities in relation to their impacts on ecological integrity and the need for replacement and/or upgrading;
- determination of appropriate design for environmentally sustainable technologies to meet ecological integrity objectives;
- a phased implementation program and identification of priority sites.

13-7. In keeping with the public trust to protect, conserve and interpret Canada's natural heritage, and to contribute towards the protection of global biodiversity as established in the Parks Canada Agency Act, we recommend that Parks Canada undertake pilot projects to adopt a revised definition of assets that would include the following elements:

- the condition of the natural assets (natural resources) as indicated from park-level monitoring reports (State of Park Reports) and the costs associated with restoration and maintenance of these assets;
- knowledge assets such as data (inventory, monitoring, research), metadata, libraries, photo collections, specimen collections (including the value added from having a multi-year data base).

13-8. We recommend that Parks Canada require Field Units to include a specific examination of the implications of revenue forecasting and targets on maintenance and restoration of ecological integrity in their Implementation (Business) Plans.

13-9. We recommend that Parks Canada enable management decisions in support of ecological integrity to be separated from revenue implications and to accomplish this, through clarifying and publicizing that the need to protect ecological integrity is included in the revenue policy interpretation of "extraordinary circumstances" under which relief from revenue targets can be obtained.

13-10. We recommend that Parks Canada establish a consistent set of rules to be used in full cost accounting for all projects or activities with full cost recovery objectives.

Action de grâces

Throughout the Panel's journey this Thanksgiving travelled with them. Used as a closing for meetings, it helped place the Panel's mission in the greater context of the Mother Earth. Regardless of the personal backgrounds of those present, the "closing of the council fire" was always followed by reflection.

This Thanksgiving is presented to you in three languages — the two official languages of the Government of Canada, and the language of the Mohawk Nation. This is done to reflect the responsibility of all our peoples towards respecting the creation around us.

Greetings to the Natural World

The Words Before All Else

Native Self-Sufficiency Centre

Six Nations Indian Museum

Tracking Project

Tree of Peace Society

These words of thanksgiving come to us from the Native people known as the Haudenosaunee (also Iroquois or Six Nations —Mohawk, Oneida, Cayuga, Onondaga, Seneca and Tuscarora) of upstate New York and Canada. The Thanksgiving Address has ancient roots, dating back over 1,000 years to the formation of the Great Law of Peace by a man called the Peacemaker, and perhaps before that. Today these words are still spoken at the opening and closing of all ceremonial and governmental gatherings held by the Six Nations.

A speaker is chosen to give the Thanksgiving Greetings on behalf of the people. They choose their own words, for we are all unique and have our own style, but the general form is traditional. It follows an order in which we can all relate to all of the Creation. The Address is based on the belief that the world cannot be taken for granted, that a spiritual communication of thankfulness and acknowledgement of all living things must be given to align the minds and hearts of the people with Nature. This forms a guiding principle of culture.

We believe that all people at one time in their history had similar words to acknowledge the works of the Creator. With this in mind, we offer these words in a written form as a way to re-acquaint ourselves with this shared vision. Our version of the Thanksgiving Address has been modified for a young, general audience—it has been shortened and many specific references to the cultures of the Six Nations have been generalized. We hope this will enhance the accessibility of the words for readers around the world.

It was Jake Swamp's original vision that this Address would go out to the children of the world, "so that later in life, when they go out and meet one another, they will find that they are all coming from the same place."

You are invited—encouraged—to share in these words, that our concentrated attention might help us rediscover our balance, respect, and oneness with Nature.

Now our minds are one.

Greetings to the Natural World

The People

Today we have gathered and we see that the cycles of life continue. We have been given the duty to live in balance and harmony with each other and all living things. So now, we bring our minds together as one as we give greetings and thanks to each other as People.

Now our minds are one.

The Earth Mother

We are all thankful to our Mother, the Earth, for she gives us all that we need for life. She supports our feet as we walk about upon her. It gives us joy that she continues to care for us as she has from the beginnings of time. To our Mother, we send greetings and thanks.

Now our minds are one.

Salutations au monde de la nature

Le Peuple

Aujourd'hui nous nous sommes rassemblés et nous voyons que les cycles de vie continuent. Le rôle qui nous est confié est de vivre en équilibre et en harmonie les uns avec les autres et avec tous les organismes vivants. Aussi maintenant, nous unissons nos esprits pour n'en faire qu'un alors que nous nous adressons les uns les autres des salutations et remerciements comme Peuple.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Notre mère, la Terre

Nous sommes tous reconnaissants à notre mère la Terre, parce qu'elle nous donne tout ce que nous avons besoin pour vivre. Elle supporte nos pieds alors que nous allons et venons à sa surface. Cela nous remplit de joie de savoir qu'elle continue de prendre soin de nous comme elle l'a fait depuis le commencement du monde. À notre Mère, nous adressons nos salutations et remerciements.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Ohên:ton Karihwatêhkwen

Onkwehshôn:ʔa

Onwa wenhniserâ:te ionkwakiaʔtarô:ron ne iorihwâ:ke ne aitewakaʔeniõnnion tsiniiohtonhâ:kie tsinaʔtitewâtere ne onkwehshôn:ʔa tânonʔ tsinî:iot tsi rokwatâkwen ne ohontsiâ:ke. Ne ne â:ienreʔk akwê:kon skén:nen tsitewanonhtôn:nion ne tsiniionkwè:take kenhnõn:we iahitewaiaʔtaiê:ri oni tsi ionkwataʔkarî:te iah thahò:ten tekionkwakiaʔtõnkion ne kanonhwaʔktênhtshera ʔ. Ne kati enhõn:we iorihwâ:ke tsi entewâtkaʔwe ne kanonhwaratõnhtshera.

Êhtho niiohtõnhaʔk ne onkwaʔnikõn:ra.

Iethiʔnistênha Ohõntsia

Onen nõn:wa ehnõn:we nentsitewateʔnikonhraiê:raʔte Iethiʔnistênha Ohõntsia tsi neʔe taiakohtkaʔwenhâ:kie tsinahoʔenʔshõn ionkionhêhkwen. Iotshennõn:niaʔt tsi shê:kon teionkhihsniêkie tsinî:iot tsi shakohrienaiên:ni ne shahakwatâ:ko ne tsiionhontsiâ:te. Ne ionkhihawîhshon ne onkwehshôn:ʔa tânonʔ karioʔtaʔshõn:ʔa tsinikarî:wes ohontsiâ:ke teionkwatawên:rie. Ne kati ehnõn:we iorihwâ:ke tsi entewâtkaʔwe ne kanonhwaratõnhtshera.

Êhtho niiohtõnhaʔk ne onkwaʔnikõn:ra.

The Waters

We give thanks to all the Waters of the world for quenching our thirst and providing us with strength. Water is life. We know its power in many forms — waterfalls and rain, mists and streams, rivers and oceans. With one mind, we send greetings and thanks to the spirit of Water.

Now our minds are one.

Les Eaux

Nous rendons grâce à toutes les Eaux du monde parce qu'elles nous désaltèrent et nous donnent la force. L'Eau est la vie. Sa puissance se manifeste à nos yeux sous de nombreuses formes — cascades et pluie, brouillards et cours d'eau, rivières et océans. Unis en un seul esprit, nous adressons nos salutations et remerciements à l'esprit de l'Eau.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Ohneka?shǫ̀n:?a

Onen ehnǫ́n:we ientsitewakiê:ra?te ne ohneka?shǫ́n:?a tsi rawê:ren tsi enkahnekônionke ne tsiionhontsiâ:te. Ne ehnǫ́n:we nitewêhtha ne aionkwaha?tanâ:wen nô:nen enionkwania?tâthen. Nia?teka?satstenhserâ:ke tewaientê:ri—tsi ieiohnekę́n:shon, tsi iokennô:res, tsi iaonhawî:nes tânon? tsi kaniatarahrǫ́n:nion. Khênska tsi entewahwe?nǫ́n:ni ne onkwa?nikǫ́n:ra ne iorihwâ:ke tsi entewâtka?we ne kanonhwaratǫ́nhtshera.

Êhtho niiohtǫ̂nha?k ne onkwa?nikǫ́n:ra.

The Fish

We turn our minds to all the Fish life in the water. They were instructed to cleanse and purify the water. They also give themselves to us as food. We are grateful that we can still find pure water. So, we turn now to the Fish and send our greetings and thanks.

Now our minds are one.

Les Poissons

Nos esprits se tournent vers la vie de tous les Poissons qui sont dans l'eau. Ils ont été chargés de nettoyer et de purifier l'eau. Ils s'offrent également à nous comme nourriture. Nous sommes reconnaissants de pouvoir trouver encore de l'eau pure. Aussi, nous nous tournons vers les Poissons et leur adressons nos salutations et remerciements.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Kentsionshǫ́n:?a

Tânon? kati ehnǫ́n:we nikontî:teron ne khia?tekę̂ntsiake tânon? otsi?nonwa?shǫ́n:?a. Ne?e teshakô:wi ne takontohtâhrho tsi kahnekarǫ́n:nion. Ne oni taionatka?wenhâkie ne onkwatennà:tshera ne ionkwaia?tahnirâ:tha. Ne ne iotshennǫ́n:nia?t tsi shê:kon iorihwatô:ken ionkwatshenrionhâkie ne ne kahnekî:io. Ehnonkwâ:ti entewakiê:ra?te ne entewâtka?we ne kanonhwaratǫ́nhtshera.

Êhtho niiohtǫ̂nha?k ne onkwa?nikǫ́n:ra.

The Plants

Now we turn toward the vast fields of Plant life. As far as the eye can see, the Plants grow, working many wonders. They sustain many life forms. With our minds gathered together, we give thanks and look forward to seeing Plant life for many generations to come.

Now our minds are one.

Les Plantes

Maintenant nous nous tournons vers les vastes champs remplis de végétaux. Aussi loin que le regard peut porter, les Plantes se développent, créant une multitude de merveilles. Elles entretiennent de nombreuses formes de vie. Nos esprits étant réunis, nous adressons nos remerciements et nous espérons voir les Plantes se perpétuer pendant de nombreuses générations à venir.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Tsi Shonkwaienthô:wi

Ne onen ehnõn:we nentsitewakiê:ra?te ne tsinî:iot tsi tekahentaiẽn:ton. Ia?teiotkahrôktha ohontsiakwê:kor taiohnio?onhâkie ne shonkwaienthô:wi ne niatekonti?satstenhserâ:ke ne ohonte?shõn:?a. Aiâ:wens kiôtkon aitewatkahthôhseke ne tsinî:iot tsi rowinentâ:?on. Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? tsi ia?teiotihtehrõn:ton entitewahawihtânion ne kanonhwaratõnhtshera.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Food Plants

With one mind, we turn to honour and thank all the Food Plants we harvest from the garden. Since the beginning of time, the grains, vegetables, beans and berries have helped the people survive. Many other living things draw strength from them too. We gather all the Plant foods together as one and send them a greeting and thanks.

Now our minds are one.

Les Plantes alimentaires

Unis dans un même esprit, nous désirons maintenant honorer et remercier toutes les Plantes alimentaires que nous récoltons dans le jardin. Depuis le commencement du monde, les céréales, les légumes, les haricots et les baies ont aidé les gens à survivre. Un grand nombre d'autres organismes vivants en tirent également leur force. Nous réunissons toutes les Plantes servant de nourriture en un tout et nous leur adressons nos salutations et remerciements.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Kaien?thôhshera

Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? ehnõn:we nentsitewakiê:ra?te ne ne onkwatennà:tshera tsinî:iot tsi shonkwaienthô:wi. Ne teionkwahsniêkie ne kaienthôhsera tsinikarî:wes ohontsiâ:ke teionkwatawẽn:rie. Nia?teiotikiôhkwake ne kâ:nen, osahê:ta tânon? kahi?shõn:?a tewaienthôkwas ne ionkwaiatahnirâ:tha. Ne oni iononhêhkwen ne kwah tsinaho?tẽn:shon rôhshon ne ohontsiâ:ke. Ne tsinentewâ:iere ne kati enkiethihwe?nõn:ni ne kaienthohtshera?shõn:?a tsi wa?tiiethinonhwarâ:ton.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Medicine Herbs

Now we turn to all the Medicine Herbs of the World. From the beginning, they were instructed to take away sickness. They are always waiting and ready to heal us. We are happy there are still among us those special few who remember how to use these plants for healing. With one mind, we send greetings and thanks to the Medicines and to the keepers of the Medicines.

Now our minds are one.

Les Herbes médicinales

Nous nous tournons maintenant vers toutes les Herbes médicinales du monde. Depuis le commencement, elles ont eu pour mission d'éloigner la maladie. Elles sont toujours là prêtes à nous guérir. Nous sommes heureux qu'il y en ait encore quelques-uns parmi nous qui se rappellent comment se servir de ces plantes pour guérir. Unis dans un seul esprit, nous adressons nos salutations et remerciements aux plantes médicinales et à ceux qui en sont les gardiens.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Ononhkwa?shõn:?a

Ne onen ehnõn:we nentsitewakiê:ra?te ne ononhkwa?shõn:?a iorihwâ:ke. Ne tsinihoiê:ren ohontsiakwê:kon tethohrâhthon ne ononhkwa?shõn:?a. Ne ionaterîhonte a?ê:ren kontihawîhtha ne kanonhwa?ktẽnhtshera. Kiôtkon iotiharêkies tânon? ionatatewinentâ:on aiakôtsien?te?. Iotshennõnnia?t tsi shê:kon teiontonkwe?taiestâhshion ne ronnê:iahre tsiniiotiianerenhshero?tẽn:shon ne ononhkwa?shõn:?a. Onen kati nen?ne tentsiethinonhwarâ:ton ne ononhkwa?shõn:?a tânon? tsiniionkwè:take ne?e tehotîhkwen tsi rontenonhkwâ:tsheranonhne.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Animals

We gather our minds together to send greetings and thanks to all the Animal life in the world. They have many things to teach us as people. We see them near our homes and in the deep forests. We are glad they are still here and we hope that it will always be so.

Now our minds are one.

Les Animaux

Nous unissons nos esprits pour adresser des salutations et remerciements à tous les Animaux des quatre coins du monde. Ils ont beaucoup de choses à nous apprendre comme peuple. Nous les apercevons près de nos demeures et dans les forêts profondes. Nous sommes heureux qu'ils soient encore ici et nous espérons qu'il en sera toujours ainsi.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Kontîrio

Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne kontî:rio ne ne ohontsiakwê:kon shakotkâ:wen. Ôkia?ke iethî:kens teionatawenriehâkies aktõnkie tsiionkwataskwarõnnion oni tsikaskawaiẽn:ton. Iotshennõnnia?t ehnõn:we iorihwâ:ke tsi shê:kon iethî:kens ne kontî:rio oni aiâ:wens kiôtkon ehnaiohtõnhake.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Trees

We now turn our thoughts to the trees. The Earth has many families of Trees who have their own instructions and uses. Some provide us with shelter and shade, others with fruit, beauty and other useful things. Many peoples of the world use a Tree as a symbol of peace and strength. With one mind, we greet and thank the Tree life.

Now our minds are one.

Les Arbres

Nous portons maintenant nos pensées sur les arbres. Il y a sur la Terre de nombreuses familles d'Arbres qui ont leurs propres fonctions et utilisations. Certains nous fournissent un abri et de l'ombrage, d'autres nous apportent des fruits, leur beauté et d'autres choses utiles. Beaucoup de peuples dans le monde utilisent un Arbre comme symbole de paix et de force. Unis en un seul esprit, nous saluons et remercions les Arbres.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Okwire?shõn:?a

Onen nõn:wa ehnõn:we nentsitewate?nikonraiê:ra?te ne iorihwâ:ke ne okwire?shõn:?a. Ohontsiakwê:kon kahwatsirakê:ron iotihniô:ton ne ne khia?tekakwî:rake. Ne ne tsinaho?tên:shon ionaterihõn:te ne khia?tekaiên:take ôkia?ke? thonõn:we nitewaterahkwawe-hosthâkhwa tânon? ôkia?ke? ionien?tõn:nion oni tsi ne iontenonhshatariha?tâhkhwa tânon? oni ne ionniâ:ton ne tsi ionkwataskwahrõn:nion. Iotka?tâtkie ronatkwirarâkwen ne onkwehshõn:?a ne ne ohontsiakwê:kon kahwatsirakê:ron tsi ne?e shonehia?râhkhwen ne skenen?kô:wa tânon? ka?satstênhsera. Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tsi wa?kiethinonhwarâ:ton ne okwire?shõn:?a.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Birds

We put our minds together as one and thanks all the Birds who move and fly about over our heads. The Creator gave them beautiful songs. Each day they remind us to enjoy and appreciate life. The Eagle was chosen to be their leaders. To all the Birds — from the smallest to the largest — we send our joyful greetings and thanks.

Now our minds are one.

Les Oiseaux

Nous unissons nos esprits pour n'en faire qu'un et remercions tous les Oiseaux qui se déplacent et voltigent au-dessus de nos têtes. Le Créateur les a pourvus de chants magnifiques. Chaque jour, ils nous rappellent de jouir de la vie et de l'apprécier. L'Aigle a été choisi pour être leur chef. À tous les oiseaux — du plus petit au plus gros — nous adressons nos joyeuses salutations et nos remerciements.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Otsi?ten?okôn:?a

Enska tsi entewahwe?nôn:ni ne onkwa?nikôn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne otsi?ten?okôn:?a tsiionkwatenontsistatênion kontikienônkie?s. Ne kati ne?e shakorennâ:wi ne akonterennô:ten ne ne skên:nen akaiẽn:take tsiionhontsiâ:te. Ôkia?ke oni ne entewatekhwaiêstahkwe. Oni ne rorâkwen ne tsinikâ:ien entkonwatikowanenhâke ne ne â:kweks nihohshennô:ten. Iotshennônnia?t tsi shê:kon iethî:kens akwê:kon ne otsi?ten?okôn:?a ne nihonnâ:sa oni ne raktikowâ:nens. Onen kati tentsiethinonhwarâ:ton ne otsi?ten?okôn:?a.

Êhtho niiohtônha?k ne onkwa?nikôn:ra.

The Four Winds

We are all thankful to the powers we know as the Four Winds. We hear their voices in the moving air as they refresh us and purify the air we breathe. They help to bring the change of seasons. From the four directions they come, bringing us messages and giving us strength. With one mind, we send our greetings and thanks to the Four Winds.

Now our minds are one.

Les Quatre Vents

Nous sommes tous reconnaissants aux puissances que nous connaissons sous le nom des Quatre Vents. Nous entendons leurs voix dans l'air en mouvement alors qu'ils nous rafraîchissent et purifient l'air que nous respirons. Ils participent au changement des saisons. Ils viennent des quatre directions, nous apportant des messages et nous donnant la force. Unis dans un seul esprit, nous adressons nos salutations et remerciements aux Quatre Vents.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Owera?shôn:?a

Onen nôn:wa ehnôn:we nentsitewate?nikonraiê:ra?te ne tsinî:iot tsi rokwatâ:kwen rawê:ren enkaiẽn:take ne ka?satstenhsera?shôn:?a ne ne kaiê:ri nikawerâ:ke. Ne iethiwennahrônkha ratiwerarâstha ne tsiionhontsiâ:te â:se shonnôn:ni ne tsinî:iot tsi tewatôn:rie oni tsi ne tehotitenionhâkie ne tsi niionkwakenhô:tens. Kaiê:ri niiokwẽn:rare tsinôn:we thatiienhthâkhwa tsi ionkhi?satstenhsherâ:wis. Ne tsi nentsitewâ:iere enska tsi entewahwe?nôn:ni ne onkwa?nikôn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne ne kaiê:ri nikawerâ:ke.

Êhtho niiohtônha?k ne onkwa?nikôn:ra.

The Thunderers

Now we turn to the west where our Grandfathers, the Thunder Beings, live. With lightning and thundering voices, they bring with them the water that renews life. We bring our minds together as one to send greetings and thanks to our Grandfathers, the Thunderers.

Now our minds are one.

Les Créatures du tonnerre

Nous nous tournons maintenant vers l'ouest où vivent nos grands-pères, les Créatures du Tonnerre. Avec les éclairs et leurs voix tonitruantes, ils apportent avec eux l'eau qui renouvelle la vie. Nous unissons nos esprits pour n'en faire qu'un afin d'adresser nos salutations et remerciements à nos grands-pères, les Créatures du Tonnerre.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Ratiwê:ras

Onen ehnõn:we ientsitewakiê:ra?te ne tsi ia?tewa?tshênthos nõn:we thatiienhthâkhwa ne ionkhisho?thokõn:?a ratiwê:ras. Tewahni?nakara?wânions nô:nen â:re tontaiaonharê:re tahatihnekenhâ:wi ne â:se enshonnõn:ni ne tsi ionhontsiâ:te. Ne tsi nentewâ:iere enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne ionkhisho?thokõn:?a ratiwê:ras.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Sun

We now send greetings and thanks to our eldest Brother, the sun. Each day without fail he travels the sky from east to west, bringing the light of a new day. He is the source of all the fires of life. With one mind, we send greetings and thanks to our Brother, the Sun.

Now our minds are one.

Le Soleil

Nous adressons maintenant nos salutations et remerciements à notre Frère aîné, le Soleil. Chaque jour, sans arrêt, il traverse le ciel d'est en ouest, apportant la lumière d'une nouvelle journée. Il est la source de tous les feux qui entretiennent la vie. Unis dans un seul esprit, nous envoyons nos salutations et remerciements à notre Frère, le Soleil.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Kionhkehnêkha Karâhkwa

Onen nõn:wa ehnõn:we nentsitewate?nikonraiê:ra?te ne tsikaronhiâ:te rorihwatô:ken êhtho tehaiahiâkhons ne tshionkwahtsî:?a kionhkehnêkha karâhkwa. Ne tehoswa?thê:ton tsiniaonkwenonhâkie tânon? ne ro?tariha?tonhâkie ne tsi ionhontsiâ:te ne ne skẽn:nen tsi akontonha?tẽn:ti ne tsinahô:ten shonkwaienthô:wi. Ne tsi nentsitewâ:iere enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? tentshitewanonhwarâ:ton ne tshionkwahtsî:?a kionhkehnêkha karâhkwa.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

Grandmother Moon

We put our minds together and give thanks to our oldest Grandmother, the Moon, who lights the night time sky. She is the leader of women all over the world, and she governs the movement of the ocean tides. By her changing face we measure time, and it is the Moon who watches over the arrival of children here on Earth. With one mind, we send greetings and thanks to our Grandmother, the Moon.

Now our minds are one.

Notre Grand-mère, la Lune

Nous unissons nos esprits et rendons grâce à notre Grand-mère aînée, la Lune, qui éclaire le ciel pendant la nuit. Elle est la leader des femmes dans le monde entier et elle règle le mouvement des marées. Grâce à son aspect changeant, nous mesurons le temps et c'est la Lune qui surveille l'arrivée des enfants ici sur Terre. Unis dans un seul esprit, nous adressons nos salutations et remerciements à notre Grand-mère, la Lune.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Ahsonhthenhnêkha Karâhkwa

Ne tsi nentsitewâ:iere enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne ne ahsonhthenhnêhshon? êhnõn:we kiekonhsarâkies ne ne ionkhihsôtha karâhkwa. Ohontsiakwê:kon ne tekontatenen?tshî:ne ne tsiona?thonwî:sen. Oni tsinî:iot tsi wat?nekoriâ:nerens ohontsiakwê:kon akaõnha ne ehnõn:we iakorihwaientâhkwen. Ahaõnha iakote?nientensthonhâkie ka?nikahâ:wi tsi tehotita?onhâkie ne ratiksha?okõn:?a. Oni ne tewatenientenstâhkhwa tsinî:iot tsi teiakotenionhâkie tsi nikakotkonhsaierâ:ton ne?e onkwatenhni?ta?shetâhtshera. Onen kati enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne ionkhihsôtha karâhkwa.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Stars

We give thanks to the Stars who are spread across the sky like jewellery. We see them in the night, helping the Moon to light the darkness and bringing dew to the gardens and growing things. When we travel at night, they guide us home. With our minds gathered together as one, we send greetings and thanks to all the Stars.

Now our minds are one.

Les Étoiles

Nous rendons grâce aux Étoiles qui sont éparpillées dans le ciel et ressemblent à des joyaux. Nous les voyons s'illuminer dans la nuit, aidant la Lune à éclairer l'obscurité et apportant la rosée aux jardins et aux choses qui croissent. Lorsque nous voyageons la nuit, elles nous guident vers notre demeure. Nos esprits étant réunis pour n'en faire qu'un, nous adressons nos salutations et remerciements à toutes les Étoiles.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Otsistanohkwa?shõn:?a

Ê:neken nentsitewakiê:ra?te ne ne otsistanohkwa?shõn:?a tentsiethinonhwarâ:ton. Ahsonthenhnêhshon iethî:kens shakotiienawâ:se ne ionkhihsôtha karâhkwa tehotihswathê:ton. Ona tsi ne?e ron?aweiâstha ne ne skẽn:nen tsi akontonha?tẽn:ti ne tsinahô:ten shonkwaienthô:wi tânon? tsi ionkwa?thehtakê:ron. Ne oni tewate?nientensthâkhwa tsi iah thaitewakia?tâhton tsi niahonkwennonhâkie. Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne otsistanohkwa?shõn:?a.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

The Enlightened Teachers

We gather our minds to greet and thanks the enlightened Teachers who have come to help throughout the ages. When we forget how to live in harmony, they remind us of the way we were instructed to live as people. With one mind, we send greetings and thanks to these caring Teachers.

Now our minds are one.

Les Sages

Nous unissons nos esprits pour saluer et remercier les Sages qui nous ont apporté leur aide à travers les âges. Lorsque nous oublions de quelle façon vivre en harmonie, ils nous rappellent comment on nous a enseigné de vivre comme peuple. Unis dans un seul esprit, nous adressons nos salutations et remerciements à ces maîtres bienveillants.

Maintenant nos esprits ne font qu'un.

Shonkwaia?tîson Raonkweta?shõn:?a

Enska tsi entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:ton ne tsi nikâ:ien ne ronaterîhonte ne ahonten?nikõn:raren ne tsi kahwatsirakê:ron ne tôhsa? thê:nen ne akierõntshera ahonataweiâ:ten. Ne tsionkhiiehiahrâhkhwa tsinî:iot tsi rawê:ren ne taiontawẽn:rie ne onkwehshõn:?a. Entewahwe?nõn:ni ne onkwa?nikõn:ra tânon? teniethinonhwarâ:tor ne Shonkwaia?tîson Raonkweta?shõn:?a.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

Closing Words

We have now arrived at the place where we end our words. Of all the things we have named, it was not our intention to leave anything out. If something was forgotten, we leave it to each individual to send such greetings and thanks in their own ways.

And now our minds are one.

Paroles de fermeture

Nous sommes maintenant arrivés à l'endroit où nous finissons notre message. Parmi toutes les choses auxquelles nous avons donné un nom, nous n'avions pas l'intention d'en omettre aucune. S'il y a eu un oubli, nous laissons à chacun le soin d'adresser des salutations et remerciements à leur manière.

Et maintenant nos esprits ne font qu'un.

Sakarihwahô:ton

Onen ehnõn:we iahêtewawe ne ieiôhe onsaitewarihwahô:ton. Ne tsi naho?tẽn:shon wetewana?tõnnion, iah ki teionkwanikonhrõn:ni toka nahò:tenk saionkwa?nikõnhrhen. Tsisewaiatâtshon ki ne onen wakwarihwaientâhkwen ne entisewatka?we kanonhwaratõnhtshera.

Êhtho niiohtõnha?k ne onkwa?nikõn:ra.

Le Créateur

Maintenant nous tournons nos pensées vers le Créateur, ou le Grand Esprit. Nous lui adressons nos salutations et lui rendons grâce pour tous les cadeaux de la Création. Tout ce dont nous avons besoin pour mener une vie agréable se trouve ici sur notre Mère, la Terre. Pour tout l'amour vie qui nous entoure encore, nous unissons nos esprits pour n'en faire qu'un et nous adressons au Créateur nos plus beaux mots de salutations et de remerciements.

Et maintenant nos esprits ne font qu'un.

The Creator

Now we turn our thoughts to the Creator, or Great Spirit, and send greetings and thanks for all the gifts of Creation. Everything we need to live a good life is here on this Mother Earth. For all the love that is still around us, we gather our minds together as one and send our choicest words of greetings and thanks to the Creator.

And now our minds are one.

Shonkwaia?tîson

Onen ehnôn:we iatitewawennanihâ:rane ne tsi nôn:we thotatenaktarakwên:ni ne Shonkwaia?tîson. Akwê:kon ehnôn:we nikiawê:non ne ka?shatstênhsera. Akwê:kon ne tahotka?wenhâkie ne tsi nahò:ten ne ne skên:nen tsi iaitewanonhtonnionhâ:ke tsinikarî:wes ohontsiâ:ke teionkwatawên:rie. Iotshennônnia?t ne taiontkahthônnion ne orihwakwê:kon â:ienre?k shonkwanorônhkwa tsi shê:kon iotiio?tâkie ne tsinî:iot tsi shakorihwaientâkwen tsi naho?tên:shon rôhshon ne tsi ionhontsiâ:te. Entitewateweiên:ton ehnôn:we entewatewennaiê:rate ne ne îsi na?karôn:iati ne kati wahi entewâtka?we kanonhwaratônhtshera.

Êhtho niiohtônha?k ne onkwa?nikôn:ra.

Intellectual and Cultural Property of the Mohawk Nation Peoples